

**Українська Академія державного управління  
при Президентові України**

**Конституція України -  
Основний Закон суспільства,  
держави, людини**

**Науково-методичні рекомендації**

*Друге, доповнене видання*

Українська Академія  
державного управління  
при Президентові України **Київ**

**БІБЛІОТЕКА** Видавництво УАДУ  
1998

ІНВ. № \_\_\_\_\_

## ***Редакційна колегія:***

проф. Луговий В.І. - голова,  
проф. Князев В.М. - науковий редактор, Заслужений діяч науки і техніки України,  
проф. Майборода В.К. - Заслужений працівник народної освіти України,  
проф. Нижник Н.Р.,  
проф. Назимко П.С. - Заслужений працівник народної освіти України,  
проф. Ребкало В.А.,  
проф. Скуратівський В.А.

***Керівник авторського колективу проф. Надольний І.Ф.***

## ***Авторський колектив:***

проф. Надольний І.Ф. (Вступ),  
акад. Кремень В.Г. (Розділ I),  
доц. Рябов С.Г. (Розділ II),  
доц. Мандебура Т.О. (Розділи III, IV, V),  
проф. Мацько Л.І. (Розділ VI),  
проф. Дзюбик С.Д. (Розділ VII),  
проф. Ребкало В.А., доц. Шахов В.А. (Розділ VIII),  
проф. Скуратівський В.А. (Розділи IX, X),  
проф. Нижник Н.Р. (Розділи XI, XIII),  
проф. Нижник Н.Р., доц. Дубенко С.Д. (Розділ XII),  
проф. Мадіссон В.В., доц. Шахов В.А. (Розділ XIV),  
доц. Понеділко В.Г. (Розділ XV),  
доц. Борденюк В.І. (Розділ XVI).

***Рецензенти:*** Гаєвський Б.А. - д. філос. наук, проф.;  
Пухтинський М.О. - Голова фонду  
сприяння місцевому самоврядуванню  
України при Президентові України;  
Семашко О.М. - д. філос. наук, проф.

ISBN 966-7353-29-X

© Українська Академія  
державного управління  
при Президентові  
України, 1998

## Вступ

28 червня 1996 р. Верховна Рада України після довготривалих дебатів прийняла Конституцію України - Основний Закон життєдіяльності нашого суспільства, держави й людини. Конституція допомагає облаштувати наш соціально-політичний, економічний та духовний менталітет нині і в майбутньому, виходячи з інтересів усього українського народу в розбудові незалежної суверенної держави, держави правової, соціальної, демократичної.

У передмові до книги Ю. Кондратюка "Про завоювання міжпланетних просторів" Президент України Л.Д.Кучма зазначив, що "Зараз в Україні відроджується державність, яку український народ втратив багато століть тому. Сила суспільства і могутність держави безпосередньо залежать від єдності нації і від її науково-технічного і економічного потенціалу. Національне самоусвідомлення, яке нині є таким важливим для нас, твориться і формується внутрішньою культурною перебудовою суспільства - освітою і вихованням, культурним та духовним життям.

Нелегким є шлях від підлеглого становища до державної незалежності, від тоталітаризму до демократії".

Як засвідчує історія багатьох країн і народів, відсутність у державі Конституції як Основного Закону призводить до серйозних внутрішніх суперечностей у структурах виконавчої і законодавчої влад, звужує правове поле життєдіяльності суб'єктів усіх сфер суспільства, сприяє процвітанню суб'єктивізму, каотизму, применшуючи при цьому роль людини праці, нехтуючи її правами і свободами. Саме тому політика нашої держави має базуватися на міцних історично виважених правових підвалинах вибудови нового суспільства, метою якого є входження у світовий простір з широкомасштабним розвитком національної економіки, освіти, науки, культури. Прийняття Конституції звужує, а згодом і паралізує, поле діяльності осіб, лідерів, установ, політичних партій та рухів, які нехтують корінними інтересами людей, інтересами своєї держави, насаджують культ свавілля, насильства, безправ'я і наживи.

Конституція України окреслює широкий правовий діапазон функціонування нашої держави і суспільства, всіх їх структурних ланок лише на основі дотримання її як Основного Закону, як закону прямої дії. Конституція така, як і наша держава, зі своїми сильними і слабкими сторонами, і нам усім належить за нею жити, ретельно виконувати всі її окреслення на магістральних шляхах розвою української державності. Конституція є базовим актом правового оформлення нових соціально-політичних, економічних та духовних реалій у розбудові українського громадянського суспільства, яке відповідає основним стандартам сучасного міжнародного права та базовим принципам життєдіяльності провідних країн світу.

Конституція є універсальним вираженням прав і обов'язків людини, нації, держави. Без чіткого усвідомлення обов'язків можливе панування свавілля, анархії, антигуманізму й аморалізму. Звичайно, Конституція потребує довершення, особливо в аспекті розвитку України як Соборної, Національної, дійсно суверенної і незалежної держави, з визначенням пріоритетів подальшого суспільного поступу.

Реалізація політичних положень та правових статей Конституції України зобов'язує кожного громадянина неухильно й свідомо її виконувати по розбудові української державності і суспільства, і нам усім необхідно навчитися жити за нею, своєю активною творчою сумлінною працею звеличувати славетну історію своєї вітчизни - України.

## **Розділ I. Українське суспільство живе за новою Конституцією**

Тисячолітня історія українського народу знала на своєму шляху підйоми і спади, злети і драми національного поступу. Історики і політологи давно помітили одну особливість вітчизняної історії - тяглість етнічної та перервність державно-політичної традиції. Внаслідок цього один із найдержавніших та найчисельніших серед слов'янських народів виявився на порозі третього тисячоліття бездержавним народом.

Довгий і складний шлях політичного самовизначення засвідчив невмирущу волю українців мати свою державність, бути суверенним серед інших вільних народів Європи і світу. Могутнім акордом у самоствердженні себе державою - нацією стало ухвалення Конституції незалежної України. В такий спосіб було одержано своєрідне свідоцтво, яке підтвердило кардинальні зрушення не лише в ментальності, а й в реальному житті українського народу. Конституція провела історичну межу між бездержавним минулим і державотворчим сьогоденням та майбуттям України.

Час, що минув з дня ухвалення Конституції, засвідчив - Україна успішно утверджує себе і на міжнародній арені. Доказом цього є низка угод, що їх уклала наша країна із своїми сусідами, і, насамперед, із Росією. А це, як відомо, і було одним із наріжних каменів передвиборчої програми Президента Л.Д.Кучми. Тепер можна сказати, що цей пункт програми виконано і Україна має по всьому периметру своїх кордонів своєрідний пояс стабільності. Досягнення цієї стабільності створює передумови для того, щоб зосередитися на внутрішніх проблемах, насамперед економічних.

Підписанням широкомасштабного договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною та Російською Федерацією, вдалося по суті нейтралізувати активність деструктивних сил в обох державах, котрі сприймають одні одного лише в контексті силового протистояння, конфронтаційної психології "стінка на стінку", через призму "образу ворога".

Значення підписаних угод ще й у тому, що вони кладуть край діям тих політичних радикалів, котрі намагаються розігравати територіальну та етнічну проблему, зокрема проблему російської громади в Україні. Вагомість російської громади в нашій державі - факт, з яким не можна не рахуватися, а тому політизація його могла б мати для України важкопрогнозовані наслідки. Нині ж, після підписання міждержавних угод, поле для таких спекуляцій і дій істотно звужується.

Не так давно політичний бомонд Росії, розглядаючи перспективи відродження Союзу або, точніше кажучи, реінтеграції пострадянського простору, на повному серйозі наголошував на ряді чинників, здатних довести цей процес до логічного кінця - млявоплинного процесу розмивання суверенітету та втрати політичної незалежності України та інших пострадянських країн.

Серед названих чинників згадувалися:

- наявність етнічної (?) (і культурно-історичної) єдності Росії, Білорусі та України;
- наявність російської або орієнтованої на російську мову та культуру діаспори;
- збереження в пострадянському просторі елементів колишньої союзної інфраструктури, включаючи російську мову, "геоекономічну пам'ять", залишки імперської свідомості серед значної частини російських еліт.

Йшлося зокрема й про використання силового пресингу стосовно України в регіонах Криму, Придністров'я, Східної України, зоні розміщення Чорноморського флоту тощо. В цілому щодо України пророкувалася "загроза розпаду".

Було б несправедливо не відзначити, що чулися й тверезі голоси, як наприклад Цігєса, котрий, звертаючись до російської політичної та інтелектуальної еліти, закликав, так би мовити, не викликати вовка з лісу. "Колишня УРСР уже відбулася як незалежна держава, - наголошував він. - І щоб українська душа не стала ворогом російській душі, щоб ми зберегли те, що нас об'єднує, російській політичній еліті, якщо вона дійсно є елітою, треба навчитись брати відповідальність за свої рішення і вчинки, навчитись поважати українців і їхню державу. І лише в цьому випадку не станеться найстрашніше, не відбудеться хорватизація України".

Варто звернути увагу на достовірність аргументації adeptів "реінтеграції пострадянського простору" в новий різновид союзу.

Насамперед спинимося на факторі "історико-культурної" і так би мовити "етнічної єдності" України і Росії. Про що йдеться?

Про апеляцію до історії, яка нібито повинна довести "етнічну єдність" двох східнослов'янських народів, що зрозуміла річ, мало б повернути нас до тези про "споконвічне прагнення двох народів жити в одній державі". Пісенська, що не кажи, стара, але все ще "на слуху" в певній частині політиків. Взяти хоча б респектабельний часопис Російської академії наук "США: економіка, політика, історія", де в березневому номері за цей рік було розпочато публікацію матеріалу, покликаного переконати американський істеблішмент в тому, що "населення України" ніколи не було і сьогодні не є нацією в сучасному західному розумінні цього слова, що, мовляв, ставить під сумнів і незалежний статус України як держави.

Перед тим, як розглядати старі "аргументи" новоявленого московського "просвітителя", звернімося до усталених фактів вітчизняної історії. Відомо, що на рубежі VIII і IX ст. виникла Давньоруська держава з центром у Києві - Київська Русь. Розквіт її припав на час князювання Володимира Святославовича (980-1015) і Ярослава Мудрого (1019-1054). В кордонах Київської Русі XII-XIII ст. поряд із Середнім Подніпров'ям (з центром у Києві) з'являються ще три інші самобутні культурні ландшафти: південно-західний, північно-східний і північно-західний. На південному заході перед монгольською навалою (1237-1240) досягло розквіту могутнє Галицько-Волинське князівство, що підтримувало інтенсивні контакти з країнами латинського заходу. У верхів'ях Оки і Волги створився інший культурний аресал - Володимиро-Суздальське князівство, свідомо орієнтоване на політичні і культурні традиції Києва. І, врешті-решт, на північному заході набуває розквіту Новгородська республіка, в культурі якої були помітні впливи, привнесені завдяки звавому товарообмінові із Заходом.

Починаючи з XIII ст. відбувається процес виділення української, білоруської і великоруської мовної спільності,

а також соціоетнічна і культурна диференціація східних слов'ян - на арену історії виходили український, російський і білоруський народи.

Видатний український мислитель М. Драгоманов відзначив факт глибокої спорідненості східних слов'ян: "Більшість навіть українських лінгвістів і етнографів признає, що між українцями і великорусами не такі відносини, як наприклад, між українцями і чехами, сербами і т. ін.; а що відносини ті ближчі і що генеалогія українців серед слов'ян мусить бути... така: діди - слов'яни; сини слов'ян: чохи, поляки, серби, руси; сини русів: українці, білоруси, великоруси...".

Звичайно, й у проблемі походження мов є багато спірних питань. Поява локальних етномовних новацій відноситься ще до домонгольських часів. Проте лише великі історико-політичні події XIII-XV ст. посилили ці відмінності, поклавши їх в основі подальшого і дедалі глибшого розмежування. Конфліктні ситуації в стосунках між Польсько-Литовською державою, з одного боку, і Московською Руссю - з другого, посилили це розмежування. Руське православне населення, що опинилося в складі Великого Князівства Литовського, створило свою особливу форму східно-слов'янської православної культури, з якої внаслідок мовно-етнічного розмежування вичленилися українці і білоруси.

Отже, як впливає із означеного, спільність історичної долі за часів Київської Русі не означає "етнічної єдності" трьох східнослов'янських народів, як в тому намагається нас дехто переконати. Власне і не переконати, бо для переконань мають бути представлені вагомні аргументи. Але їх вочевидь бракує у наших опонентів. А тому вони вдаються до примітивної підтасовки і жонглювання понятійним апаратом.

Наприклад, характеризуючи етнічний склад Великого Князівства Литовського, представник Російської академії наук в згаданому часописі "США: економіка, політика, історія" ніби між іншим вдається до такого пасажу: "російське населення (точніше, ранньобілоруське і ранньоукраїнське) за чисельністю раз в десять переважало литовське". І коли ще за часів Віговта автором допускається наявність староукраїнської самоідентифікації, то напередодні



Визвольної війни під проводом Б. Хмельницького політична еліта українського народу, згідно з викладом московського автора, стала "втрачати свою російську (білоруську і українську) національну самоідентифікацію. Смісл всіх цих лінгвістичних вправ зводиться до одного - довести, що російське, українське чи білоруське то є все одне і те ж.

Українська національна ідея, сформульована М. Грушевським на зламі XIX-XX ст, кваліфікується в часописі ідеями, які "були підкинуті українським націоналістам польськими шовіністами в XIX ст. з єдиною ціллю - посварити малоросів з росіянами і таким шляхом розколоти Російську імперію зсередини. Грушевський, стверджує автор, лише надав цим ідеям наукоподібної форми, діючи не як вчений, а як справжній ідеолог". На практиці ідеї Грушевського втілювали, мовляв, більшовики, які в 20-ті рр. здійснювали "справді примусове створення української нації... в рамках "комуністичної Росії".

Не будемо вдаватись до детального спростування цих великодержавних опусів, вони того не варті. Акцентуємо увагу лише на тому висновку, який московський аналітик намагається нав'язати читачам. Зацитуюмо його дослівно: "Чи можна стверджувати, що на момент розпаду СРСР населення радянської України уже склалось в націю, а це, в свою чергу, і послужило однією із причин цього розпаду?... Такої нації поки не існує, що між іншим, її змушені були констатувати автори Конституції України, прийнятої в червні 1996 р."

Ставши на шлях підтасовок, наш опонент вже не зміг втриматись на термінологічних двозначностях і перейшов до прямої фальсифікації Конституції незалежної України. А саме: "автори прийнятого варіанта Конституції нацією (навіть ще такою, що формується) вважають не весь "багато-національний народ України", а тільки лише етнічних українців". Отже, від фальсифікації наш опонент переходить до політичної провокації, наголошуючи на тому, що автори української Конституції намагалися, мовляв, тим самим "зайвий раз підкреслити "переваги", в дусі Грушевського, українців над "національними меншинами", куди зарахували і росіян".

Заради справедливості, процитуємо положення з Конституції України, де йдеться про її схвалення "від імені

Українського народу - громадян України всіх національностей". Отже, в Конституції України зафіксований сучасний європейський підхід до формування держави-нації як єдиного народу - громадян України всіх національностей.

Виходячи з поліетнічного складу населення України, держава бере на себе обов'язок дбати про реалізацію політичних, економічних та культурних прав і свобод усіма громадянами, незалежно від їхнього етнічного походження. Зважаючи на тривалий період "русифікації" України в рамках імперської системи, нині держава дбає про створення належних умов для етнокультурного відродження і розвитку титульного етносу, гарантує поступове і регульоване зміцнення позицій української мови як державної в усіх сферах життя з метою приведення у відповідність мовної ситуації з етнополітичною структурою суспільства.

Разом з тим, дотримуючись принципу рівності в етнокультурному розвитку національностей, держава сприяє діяльності громадських організацій національних меншин, гарантуючи тим право на національно-культурну самоідентичність. Поняття "національна меншина" не несе в собі жодного відтінку дискримінації: воно застосовується до груп громадян України неукраїнської національності, які є чисельно меншими частинами свого етносу і проживають поза територією основної частини (ядра) своєї етнічної спільноти, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою і готові добровільно розвивати свою культурну самобутність.

Дещо про російську етнічну громаду в Україні. Вона характеризується певними особливостями: це - найчисленніша меншина в Україні, і найбільша російська діаспора в світі. В Україні вона становить понад 22% від усієї кількості громадян. Це надає своєрідності етнополітичній ситуації. Тут доводиться враховувати як історичні, так і етнічні аспекти цієї політики.

Спинимось більш конкретно на соціо-культурних умовах розвитку російської громади. За даними Міносвіти України на сьогодні близько 40% учнів середньої школи і 43% студентів вищих навчальних закладів навчаються російською мовою. Сукупний фонд масових та універсальних бібліотек України на 62% укомплектований російсько-

мовними виданнями. Культурно-мистецькі традиції росіян в Україні представляють 30 російських театрів і 36 україно-російських. Ці дані красномовно свідчать про те, що етнічним росіянам в Україні не загрожують ні культурна асиміляція, ні перспектива опинитись на узбіччі інформаційного та інтелектуального життя держави.

В умовах, що склалися, і українцям, і росіянам слід переосмислити ситуацію в міжнаціональних стосунках, яка дісталася нам у спадщину від імперського минулого. І росіяни, і українці переживають нині період подолання національного комплексу. Для українців - це прищипований віками комплекс меншовартості, комплекс "молодшого брата". Для росіян - комплекс великодержавності, комплекс "старшого брата".

Незважаючи на те, що в останні роки практично в усіх регіонах України зросла психологічна готовність до застосування української мови в основних сферах життя, стан її утвердження не може задовольнити. Надії на самоплинність у реалізації мовної політики є безпідставними, а втрата ініціативності, непослідовність - невинуватими.

Президент України дав низку доручень Кабінетові Міністрів щодо поліпшення координації та контролю за проведенням мовної політики. Функції координації та контролю покладено на Державний комітет України у справах національностей та міграції. Відповідно до Конституції України ним розроблено нову редакцію "Закону про мови" та Комплексну програму розвитку української мови. Створена Рада з питань мовної політики при Президентові України, до якої увійшли і представники національних меншин.

Відповідно до Конституції, держава гарантує вільний розвиток, використання і захист російської та інших мов національних меншин. Впродовж минулого року, незважаючи на складну соціально-економічну ситуацію, держава надавала посильну підтримку майже 270 зареєстрованим національно-культурним товариствам, 23 з яких мають статус всеукраїнських.

Всі громадяни України живуть і діють в межах єдиного правового поля, а тому прагнення до збереження національної

самобутності ні в якому разі не можуть виходити за рамки цього поля. Україна - єдина для всіх, і єдиними для всіх є законодавчі умови співжиття і діяльності. Здорові етнонаціональні процеси можуть розвиватися лише в рамках здорового і цілісного загальнонаціонального простору.

### *Контрольні запитання*

1. Охарактеризуйте основні ознаки державного суверенітету України.
2. Назвіть основні принципи побудови Конституції України.
3. Розкрийте зміст положення - "норми Конституційної України є нормами прямої дії".

### *Рекомендована література*

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. - К., 1996.
2. *Кремень В., Табачник Д., Ткаченко В.* Україна: альтернативи поступу (Критика історичного досвіду). - К., 1996.
3. *Погорілко В. Ф.* Нова Конституція України. Текст Основного закону: Огляд і коментарі. - К., 1996.

## **Розділ II. Річниця Конституції України і актуальні проблеми державної політики**

Матеріал підготовлено на основі доповіді Президента України Л.Д.Кучми "Відповідальність перед Україною" на урочистих зборах з нагоди першої річниці Конституції України і може бути використана у політико-виховній роботі для роз'яснення соціально-політичної й економічної ситуації у державі та політики Президента України.

Ювілейні дати й роковини у наш час мають бути приводом не для показних святкових ритуалів, переможних реляцій та пропагандистських урочистостей, а додатковою нагодою замислитися, порадитися, осмислити власний досвід державного будівництва. Говорити про докорінну зміну соціально-політичної та морально-психологічної ситуації у суспільстві за час, що минув від прийняття Конституції, на жаль, немає підстав. Належить відверто визнати, що на заваді курсу реформування стоять численні об'єктивні проблеми перехідного етапу розвитку суспільства, управлінські помилки, упередженість і навіть зловживання багатьох урядовців у центрі й на місцях.

Той факт, що за минулий рік державі не вдалося належним чином забезпечити захист соціальних прав громадян, відчутно негативно впливає на авторитет Основного Закону, однак це не є запереченням його соціальної значущості. Конституція лише закладає підвалини нормального суспільного життя. Будуть вони використані чи ні - залежить від конкретних людей, і не лише від політиків та урядовців, а й безпосередньо від громадян.

Як це не прикро, але два роки життя за новою Конституцією не зменшили політизованості у нашому суспільстві. "Надто багато сил і часу витрачається на самоїдські дискусії та внутрішні розборки, - наголошував Л.Кучма у доповіді "Відповідальність перед Україною" з приводу першої річниці прийняття Конституції. - Через це втрачаємо темп, перебуваємо у стані перманентного цейтноту у прийнятті рішень

і діях практичного характеру. Переконали, якби цього не було, мали б сьогодні значно вищий динамізм розвитку”.

Слід нагадати, що конституційний процес в Україні тривав п'ять років, по суті від моменту проголошення української державності. Але реальне створення Основного Закону почалося з підписання Конституційного Договору між Президентом та Верховною Радою 8 червня 1995 р.

- 24 листопада 1995 року було сформовано Робочу групу з підготовки проекту Конституції.

- 11 березня 1996 р. побачив світ створений цією групою варіант тексту Конституції.

- 2 квітня 1996 р. Верховна Рада України постановила включити до порядку денного пленарних засідань питання про прийняття нової Конституції України.

- 17 квітня розпочався розгляд проекту Основного Закону.

- 19 квітня Верховною Радою було ухвалено утворити Тимчасову спеціальну комісію з опрацювання проекту Конституції.

- 5 травня створено Тимчасову спеціальну комісію з опрацювання проекту Конституції, в обов'язки якою вклала підготовка проекту Конституції до першого читання.

- 4 червня проект конституції України було прийнято в першому читання.

- 9 червня розпочалося друге читання.

При цьому предметом найбільш гострих суперечок головним чином були наступні питання:

- про доцільність інституції президентства в Україні;

- про структуру й прерогативи законодавчої влади;

- про соціальні гарантії з боку держави;

- про приватну власність;

- про Кримську автономію;

- про державну символіку й мову.

Дієвість, ефективність Основного закону, його значущість для упорядкування життя українського суспільства багато в чому залежали від того, як вирішувалися ці питання, з приводу яких висловлювалися діаметрально протилежні

точки зору. Декілька разів парламент перебував на межі кризи, уникнути якої вдалося завдяки професіоналізму і здоровому глузду учасників конституційних баталій.

Головними лініями законодавчого напруження були питання про інституцію президентства та структуру законодавчого органу. В ході парламентських дебатів висловлювалися думки про неприпустимість встановлення сильної президентської влади в Україні, про необхідність затвердити парламентсько-президентську (або взагалі суто парламентську) форму державного правління.

Прибічники ж сильної президентської влади вбачали в ній запоруку ефективної протидії загрозам суспільної дестабілізації, політичного сепаратизму, відцентровим тенденціям в господарсько-економічних, політичних процесах, у масовій свідомості. Їхні аргументи виходили з того, що у наш час спостерігається посилення президентської влади, суспільство все більше потребує єдиної інтегруючої та координуючої сили, наділеної широкими (однак застережними проти авторитаризму й узурпації) повноваженнями.

Переваги президентської форми правління полягають у тому, що вона гарантує стабільність уряду при значному впливі парламенту на його дії, охороняє суспільство від частих змін виконавчої влади, спричинених кон'юнктурними обставинами, як це взагалі властиво парламентським республікам. Численні права й повноваження, що надаються главі держави конституціями країн із президентською формою правління, сприяють оперативності політичного й адміністративного управління, уможливають швидко прийняття загальнодержавних рішень і дозволяють ефективно й послідовно впроваджувати їх у життя.

На жаль заперечення інституції президентства спиралося не на логіку й потреби суспільного розвитку, а лише на ідеологічний принцип пріоритетності колегіальних начал суспільного врядування або на прагнення усунути від влади конкретну особу, яка цю посаду наразі обіймає. При цьому забувають, що й у зовні колегіальних системах управління неодмінно існує "перший" чи "генеральний" елемент.

Підтвердженням загальної тенденції зростання потенціалу виконавчої влади може служити значне поширення в сучасному світі президентської форми правління, значне

посилення її ролі в багатьох країнах. Французький філософ і теоретик політики Раймон Арон доводить, що універсальною закономірністю сучасної доби є персоналізація влади - "поєднання особистісного та легітимного авторитету в діяльності того чи іншого політичного лідера", яке "особливо сильно дається взнаки у критичні періоди розвитку політичної історії... Доки людство залишається поділеним на численні суверенні утворення, авторитетні особистості будуть визначати своїми рішеннями існування мільйонів".

Щодо структури законодавчого органу, суперечки точилися довкола питання про палатний парламент - Національні збори, які складалися б з Палати депутатів та Сенату, як це передбачалося проектом від 11 березня 1996 р. У світі поширено вважати, що саме двопалатна структура парламенту сприяє оптимізації законодавчого процесу. При цьому верхня палата представляє інтереси цілої держави, своєю поміркованістю й навіть консервативністю урівноважує й доповнює радикальні прагнення і рішення нижньої палати, яка виражає інтереси окремих верств регіонів, партій тощо. Двопалатна побудова законодавчого органу мала б забезпечити певну рівновагу не тільки в самому парламенті, а й у його стосунках із президентом, виконавчою владою. У більшості країн, де існують проблеми у взаємодії президента та законодавчої влади, саме двопалатна структура останньої дає змогу їх успішно розв'язувати.

Однак ці аргументи не були враховані. Так само, як і те, що двопалатне улаштування представницького органу уможливило оптимальне розв'язання існуючої досі проблеми визначення виборчої системи в Україні. Адже в цьому разі вдалося б органічно (а не штучно, як це пропонується у проектах так званої змішаної виборчої системи) поєднати переваги і мажоритарного, і пропорційного способів обрання, коли кожна палата формується за відповідним виборчим принципом.

Рівновага і взаємне стримування у структурах верхньої влади бувають дуже доречними у розвинутому, стабільному, самодостатньому суспільстві. Однак вони призводять до кризи в ситуації, коли треба запроваджувати зміни, хоча б щось робити, щоб визначитися і, враховуючи практику, коригувати курс. Натомість часто маємо патову



ситуацію, коли органи представництва та самоврядування нейтралізують один одного, що призводить до паралічу, бездіяльності влади, а суспільство - до летаргічного стану. Це підштовхує деякі гарячі голови до висновку, будімо демократичні механізми взагалі заважають проведенню поступальних соціальних реформ.

Така нежиттєва рівновага влади - це не вада нашого Основного Закону, а наслідок відсутності конституційних навичок, належної політичної, державницької волі. Намагання носіїв влади дискредитувати один одного з метою подужати, перебороти політичного противника мають наслідком знецінення ідеї владності взагалі, падіння авторитету державного врядування. У запалі боротьби політики готові віддати в жертву суспільні інтереси за можливість подужати своїх опонентів, позбавити їх авторитету і зрештою влади. Політизованість у державному управлінні призводить до підміни професійності, кваліфікованості особистою відданістю чи партійною дисциплінованістю.

“В Основному Законі є й певні неузгодження, нечіткі положення, не скрізь повністю враховано та вивірено баланс сил. Але з його прийняттям ми виграли значно більше, ніж втратили”, - наголошував Л.Д.Кучма на урочистих зборах з нагоди першої річниці прийняття Конституції України:

- не допущено розколу суспільства, збурення людей, крайніх виявів політичної нетерпимості;
- збережено демократичну сутність влади, стосунки між її гілками та інституціями не переросли у руйнування;
- всім належить зважати на те, що Конституцію ухвалено, і зроблено це не силовим тиском, а завдяки узгодженню позицій, легітимної парламентської процедури.

Наша Конституція стала плодом політичного компромісу, що відбилося на суперечливості певних її положень, не однозначності сприйняття її у суспільстві. З одного боку, лунають вимоги “не чіпати Конституцію”, ставитися до неї як до чогось священного й недоторканого, а з другого - навпаки, висловлюється неповажно-нігілістичне заперечення будь-якої значущості Основного Закону. Прийняття Конституції України, на жаль, не припинило намірів певних політичних сил обслуговувати функції Президента України, роль

державного урядування  
при Президентській Україні

БІБЛІОТЕКА

інституції президентства в цілому. Останнім часом ними ініціюються зусилля по внесенню змін до Основного Закону України, які виражають прагнення надати Верховній Раді домінуючого положення в системі органів державної влади, перетворити форму державного правління в Україні на суто парламентську. Політична мудрість полягає у вмінні поєднати бачення слабких місць нашої Конституції з неухильним дотриманням її вимог.

“Є всі підстави розглядати Конституцію як суспільний договір” (Л.Д.Кучма). Належить сповна використати її будівничу роль в інтересах цілого суспільства, навчитися жити й діяти за Конституцією.

### *Що дала Конституція?*

Найбільш принципові моменти:

- завершено період становлення держави, настає етап її розвитку;
- вибудовано каркас держави, який тепер належить зміцнити й облаштувати, передусім економічно;
- державне будівництво здійснюється у визначених межах, діяльність державних інституцій та відносин між ними спрямовано у конституційне русло;
- у свідомості людей остаточно утвердилася ідея державності;
- відбувається поступова зміна напрямку суспільного розвитку - від тоталітаризму до демократії, створюються умови для багатокладності господарювання;
- зруйновано неподільне панування однієї ідеології, нав'язування її як незаперечної й обов'язкової для всіх догми, закріплено правило множинності політичних сил, партій та ідеологій;
- сформовано сприятливі міжнародні умови для зміцнення безпеки і співробітництва держави, розв'язання внутріполітичних проблем.

### *Здобутки суспільного розвитку:*

- взято курс на подолання стилю політичного життя, коли заради утвердження держави, формування її структур, доводилося жертвувати інтересами громадян;

- усунуто таке потворне породження адміністративної системи, як тотальний товарний дефіцит;
- в основному завершено етап грошової стабілізації - "українська гривня стала однією із стабільних грошових одиниць";
- торік експорт українських товарів та послуг зріс на 20,8%, що є одним з найвищих показників серед країн Центральної та Східної Європи;
- здійснено лібералізацію цін, валютного курсу, механізмів зовнішньої торгівлі;
- запроваджено систему несеміїсного, ринкового обслуговування бюджетного дефіциту;
- значною мірою вдалося вийти з практично некеруваного економічного штопора.

Перебіг конституційного процесу сприяв підвищенню рівня політичної культури політиків і громадськості. Аналізуючи характер і спрямованість аргументів, які лунали під час обговорення Основного Закону, можна було бачити, як змінювалися уявлення людей про базові категорії суспільного життя.

Коли говорять, що достоїнством нашої Конституції є її спрямованість на інтереси людини, на забезпечення прав особистості, цілком резонно можуть запитати, а як ці права здійснюються у житті, чим нова Конституція відрізняється від гуманістичних декларацій у радянських конституціях? Відповідь не лише в тому, що майже третина статей Основного Закону присвячена правам, свободам та обов'язкам людини і громадянина, не в арифметичних показниках кількості, а в якісних величинах.

Його достоїнства не в тому, що як пишеться в одному з коментарів, "коло прав і свобод людини стало ширшим, а зміст у переважній більшості багатшим", а в принциповій зміні філософії конституціоналізму, в подоланні традицій попередньої суспільної практики, коли держава, конституція дарує людині права, забезпечує необхідними благами. Конституція тільки тоді по-справжньому працюватиме, коли її сприйматимуть не як турботу держави, що дарує людям права і блага, а як визнання державою прав і свобод громадян, як вираження їхніх вимог до врядування.

### ***Проблеми і труднощі:***

- не вдалося стабілізувати економічну ситуацію - можна говорити лише про сповільнення темпів кризових процесів;
- не подолано спад виробництва;
- не збалансовано бюджетну систему;
- і далі загострюється платіжна криза;
- наростає заборгованість у виплаті зарплат, пенсій, стипендій;
- зростає безробіття, незахищеність вразливих верств населення.

“Більшість людей нині має підстави висловлювати справедливі претензії до мене як Президента, до уряду, Верховної Ради, керівників усіх рівнів, тобто до державної влади”.

### ***Причини кризових явищ:***

- світовий досвід засвідчує, що ринкові перетворення завжди супроводжуються кризою;
- до того ж, в Україні вони збігаються зі зміною політичного ладу;
- Президентом, урядом, парламентом допущено помилки і прорахунки, не реалізовано наданих повноважень, не виконано зобов'язань;
- свою вину Президент вбачає насамперед у прорахунках в кадрових питаннях;
- “Уряд [...] виявився неспроможним забезпечити системне й ефективне управління економічними та соціальними процесами, послідовне здійснення реформ, був малоініціативним і займався в основному гасінням пожеж. В останній період його діяльності прискорилося тінізація економіки, погіршився й без того несприятливий інвестиційний клімат”;
- надмірною політизованістю характеризувалася діяльність парламенту, наслідком чого є серйозні збої у законотворчому процесі, економічні втрати, безперервні конфлікти між “гілками” влади;

• до загалом природного протистояння політичних позицій, законодавчої та виконавчої влади додається ще й деструктивний вплив так званої внутрішньої опозиції у середині виконавчих структур, або, за словами Президента глибоко аморальної гри в опозицію. Розкол в адміністративному врядуванні, який спостерігається і в ряді областей та районів, є неприйнятним і неприпустимим за будь-яких обставин. Помилляється той, хто вважає демократією недотримання адміністративних наказів, неволодіння ситуацією на своєму місці. Хто не згодний з державною політикою, вважає її помилковою, наголошує Президент, той має звільнити місце і домагатися свого відкрито, за загальноприйнятими правилами. Наведення порядку у цьому питанні означатиме реалізацію положення Конституції України про побудову дієвої управлінської вертикалі у державі;

• значну проблему у справі втілення Основного Закону у життя становить низький рівень управлінського професіоналізму. Замість тотального контролю попередніх часів встановилася майже тотальна безвідповідальність. Підривають віру населення у конституційність, справедливість, законність зловживання серед чиновників усіх рівнів, тяганина й хабарництво, непрофесійність і некомпетентність. Доводиться констатувати, що досі не вдалося запустити механізм конституційної відповідальності. Ще не розпочалася справжня боротьба зі злочинністю, корупцією (в тому числі й у правоохоронних органах). виправити цю ситуацію має встановлена Президентом система жорсткого контролю за реалізацією завдань та директивних настанов, закладання організаційних основ якої завершується.

### *Невідкладні завдання*

Настав найбільш серйозний і відповідальний момент за всю пострадянську історію.

“Всю увагу, всі сили та ресурси зараз треба сконцентрувати на економічних проблемах. Час уже зрозуміти безперспективність для країни нескінченних постановок питання про доцільність курсу на реформи. Він правильний і буде витримуватися”.

**Поліжить здійснити комплекс  
невідкладних заходів:**

- 1. Реальна лібералізація економічного режиму в Україні**
- зробити спосіб господарювання сприятливим для вітчизняного товаровиробника і привабливим для зовнішнього інвестора;
  - реформувати податкову систему - планується удвічі, порівняно з нинішнім роком, зменшити податковий тягар;
- 2. Здійснення заходів щодо легалізації тіньової економіки**
- законодавчо оформити амністію на нелегально вивезені з України капітали у разі їх повернення;
  - тільки на конкурсних засадах і за умови укладання контрактів з урядом визначати структури, що працюватимуть у високо-рентабельних секторах (таким, як газовий).
- 3. Зменшення державних витрат**
- скоротити на чверть адміністративні видатки;
  - ліквідувати необґрунтовані пільги посадовим особам;
  - перекрити всі канали незаконного збагачення за рахунок державного бюджету;
  - розміщувати державні замовлення тільки на конкурсних засадах;
- 4. Прискорення приватизаційного процесу**
- забезпечити прозорість процесу перерозподілу власності;
  - перейти від сертифікатної до грошової приватизації;
  - залучати іноземних та вітчизняних інвесторів;
  - формувати справжнього власника;
  - визначити перелік підприємств, які залишаться під державним контролем - мало-рентабельних, але соціально необхідних, а також енергетичних, сировинних;

- перетворити решту підприємств на відкриті акціонерні товариства;
- розширити коло об'єктів, що продаються за гроші, залучати ці кошти до інвестування, виплати заборгованостей та погашення неплатежів;
- демонополізувати підприємства переробки сільгосппродукції.

**5. Структурна перебудова виробництва, його стабілізація й піднесення**

- запроваджувати неінфляційні стимули;
- активізувати інвестиційний процес;
- укладати угоди про фінансування економіки з крупними зарубіжними та вітчизняними інвесторами;
- передбачити податкові канікули, тимчасове звільнення від митних та інших платежів;
- посилювати роль державних інвестицій;
- спрямовувати кредити на розвиток науки і технологій;
- для державної підтримки АПК створити лізинговий фонд відродження сільського господарства з залученням до нього бюджетних асигнувань;
- активніше залучати в економіку банківський капітал.

**6. Запровадження жорсткого режиму економії**

- підвищити ефективність використання енергоресурсів (щорічно втрачаємо 4-5 млрд кубометрів газу, що становить майже 0,5 млрд дол.);
- уряду розробити трирічну державну програму зменшення внутрішніх витрат газу на 20 млрд кубометрів;
- перевести до кінця року всю бюджетну сферу на обслуговування Державним казначейством.

## **7. Економізація зовнішньої політики**

- залучити ресурси міжнародних фінансово-кредитних організацій для розв'язання невідкладних проблем господарювання та соціального забезпечення населення;
- активізувати роботу по фінансовому забезпеченню закриття ЧАЕС;
- ліквідувати штучні обмеження у двосторонніх економічних відносинах;
- особливу увагу приділяти розвитку відносин з Росією, США, Японією, країнами Європейського Союзу (насамперед: Німеччиною, Великобританією, Францією, Італією).

## **8. Соціальна сфера**

- виплатити заборгованість по заробітній платі;
- встановити майнову відповідальність підприємств, що заборгували працівникам;
- застосовувати до тих, хто не розрачується зі своїми працівниками механізм банкрутства;
- удосконалити систему надання житлових субсидій;
- розпочати компенсацію втрат від знецінення заощаджень;
- запровадити систему страхування депозитних вкладів населення;
- гарантувати захист доходів громадян від інфляції;
- розпочати пенсійну реформу - наблизити мінімальний розмір пенсій до рівня межі малозабезпеченості, диференціювати розмір пенсії залежно від трудового стажу і внеску;
- підвищити мінімальну зарплату ;
- розв'язувати проблему зайнятості.



“У липні 1997 року буде видано Указ Президента України “Про основні напрями соціальної політики на 1997-2000 роки”... Особливу увагу буде приділено охороні здоров'я, освіті й науці, оскільки саме тут ми зазнали найвідчутніших втрат”.

### *Проблеми державного будівництва*

Ситуація потребує високої відповідальності влади перед суспільством та людьми, належного організаційного та правового забезпечення державного управління, узгодженості між “гілками” влади в центрі й на місцях. “Сьогодні, коли на карту поставлене майбутнє, треба, нарешті, схамінутися, відкинути міжусобні чвари, інтриги та політиканство”.

Належить відійти від примітивізовано-прямолінійного розуміння поділу влади як змагання за першість у державі. “Зараз поділ влади має бути розподілом праці - праці скоординованої і націленої на конкретний спільний результат. А вона можлива лише тоді, коли усвідомлюватимемо себе не політиками з мінливими інтересами та настроями, а справді відповідальними державними діячами”.

### *Недоліки в роботі парламенту*

- перетворення засідань на політичні мітинги;
- прийняття важливих рішень залежить від суб'єктивних упередженостей і навіть простих випадковостей (таких як черга питання у порядку денному чи присутність депутатів у сесійній залі);
- перетягування на себе невластивих функцій (замість того, щоб займатися тільки прийняттям законів - прагне виконувати адміністративно-управлінсько-розпорядчорозподільчу роль).

### *Недостатній рівень діяльності уряду*

- “замість налагодження системи роботи уряд волею Прем'єр-міністра переведено на режим так званого ручного управління”;

- звідси - безвідповідальність і корупція;
- треба вибудувати управлінську систему, здійснити адміністративну реформу, щоб приступити до всеохоплюючої державно-правової реформи;
- планується створення Вищої економічної ради - консультативно-дорадчого органу при Президентові України, до складу якого ввійдуть керівник уряду, віце-прем'єри, міністри, голова Фонду держмайна, голова Національного банку, голови окремих парламентських економічних комітетів, колишні прем'єр-міністри України, науковці та підприємці; завдання ради - виробляти й узгоджувати пропозиції та рішення щодо стратегічно важливих питань економічного розвитку. При ній буде створено робочі групи за відповідними напрямками, які забезпечуватимуть розв'язання конкретних питань - від висунення пропозицій, проєктів законів та рішень до їх практичної реалізації;
- Президент пропонує укласти між Верховною Радою та Кабінетом Міністрів України Меморандум про спільні дії на період економічної стабілізації. Коли бюджетний процес залишається незахищеним, незахищеною стає сама держава;
- у разі, якщо парламент та уряд не зможуть дійти згоди та прийняти державний бюджет у встановлені строки, Президент пропонує передати йому конституційним шляхом право затверджувати бюджет чи розпускати Верховну Раду;
- суть адміністративної реформи полягатиме в тому, щоб "скрізь, від району до столиці, чітко працював механізм управління, а не правила бал бюрократизм і чиновницьке свавілля"; державні службовці повинні працювати в системі і за встановленими в ній правилами, а не прилаштовувати ці правила під себе, під свої особисті інтереси;
- "Наш народ заслуговує не тільки на дієздатну, а й на чесну владу", отож належить викорчовувати глибинне коріння корупції, звільнитися від тих, хто заплямував себе, час покінчити з таким становищем, коли державна служба перетворюється на джерело збагачення; "Кожен шостий з посадових осіб, звинувачених у корупції, - депутати різних рівнів"; варто скасувати депутатський імунітет у питаннях корупції та зловживання службовим становищем;

- належить орієнтуватися на нову генерацію кадрів - професіоналів і прагматиків, здатних не лише до гучних гасел, а й до практичної ефективної діяльності;

- партіям та їхнім лідерам пропонується відмовитися від ставки на протистояння та конфронтацію; "Політика, заснована тільки на цьому, є аморальною".

### *Міжнародна політика України*

Там, де менше політичних баталій та розборок, досягаються реальні помітні результати:

Договір з Росією - створює фундамент для розбудови добросусідських і взаємовигідних відносин, що зумовлюється внутрішньою природою наших народів, їхньою історією і сучасністю.

Договір з Румунією - крок на шляху до забезпечення національних інтересів України й оздоровлення загальноєвропейського клімату.

Договором про державний кордон з Білоруссю започатковано процес розв'язання важливих проблем, що існують у відносинах між пострадянськими республіками.

Спільна заява "До порозуміння і єднання" - документ, що остаточно закриває непрості, а часом і трагічні сторінки історії відносин України і Польщі.

### *НАТО*

Президент України, генеральний секретар НАТО Х.Солана та керівники 16 держав підписали Хартію про відносини особливого партнерства України з НАТО, яка передбачає:

- створення комісії Україна-НАТО, яка проводитиме засідання двічі на рік;

- комісія охоплює політичну та військову сфери, однак не має статусу постійного органу;

- порядок денний і коло питань для обговорення визначаються за погодженням обох сторін;

- *Хартія* - це документ, що має характер політичного зобов'язання 16 країн та України; його політико-юридичне значення таке саме, як і Основоположного акта Росія-НАТО.

Незважаючи на зазначені суперечності, які доводилося розв'язувати у конституційному процесі, й на породжені ними наслідки, Основний Закон України відповідає світовим конституційним стандартам. Головне його значення полягає в тому, що він став основою для пошуку спільного знаменника у розв'язанні існуючих суспільних проблем. Прийняття Конституції України сприяло поширенню серед громадян психології української державності, відчуття й усвідомлення державної суверенності, суспільної єдності, вселило надію на встановлення стабільності і законодавчої гарантованості. Основний Закон може комусь подобатися чи не подобатися, але він є спільною точкою відліку у спробах визначити міру справедливості, прийнятності того чи іншого рішення, тим, чим керуються у суспільній взаємодії, на що орієнтуються. Так, приміром, апеляція до конституційних положень була важливим аргументом у зусиллях уладнати міжконфесійні протиріччя й забезпечити право свободи совісті, надати соціальні гарантії громадянам.

Значущість Основного Закону полягає ще і в тому, що він, поряд з розумінням обмеженості влади, дає важливий урок конституційності як законслухняності. Однією з ознак справжнього, а не декларативного демократизму, культури конституціоналізму вважається вміння сперечатися з приводу закону, поки він обговорюється й приймається, однак належить неухильно його дотримуватися, коли він вже ухвалений, або ж домагатися зміни його встановленим способом.

З огляду на це значною перешкодою у запровадженні Конституції в життя і взагалі набутті культури демократизму виявляються заклики до обструкції, недотримання Основного Закону, оскільки він, мовляв, антинародний. Не може бути демократії там, де шанують тільки такі закони, які подобаються.

Між тим громадська свідомість українського суспільства характеризується тим, що це є свідомість перехідного суспільства, якій властиві несформованість правового, конституційного мислення, відсутність традицій плюралізму, толерантності. Все ще не вдається позбутися ознак політичної свідомості тоталітарного типу, якій властиві вимоги та заклики до одноставності у питаннях, що потребують

багатоманітного, плюралістичного підходу, пригніченість, атрофія громадянської гідності, неспроможність багатьох людей у своєму ставленні до державної влади зважено поєднувати критичну вимогливість з лояльністю й законслужняністю, нецінування громадянських свобод, перекручене їх розуміння як права порушувати закони, якщо вони когось не влаштовують чи здаються недемократичними. Це становить істотну перешкоду у запровадженні Конституції в життя українського суспільства.

Сприяти цьому може політика формування свідомості правового суспільства, демократичної культури громадянськості, державна політика у галузі політологічної просвіти. В усіх демократичних країнах існують відповідні системи громадянської просвіти, які значною мірою забезпечують збереження демократизму й стабільності. Особливо ж необхідною така система буває для суспільства перехідного, де вона не тільки підтримує, а й закладає основи демократичного мислення. На відміну від політичної пропаганди політологічна, конституційна просвіта, здійснювана державними закладами, не повинна піддаватися впливу кон'юнктури політичних змагань. Встановлення стабільного конституційного ладу в Україні чималою мірою пов'язане з запровадженням системи громадянської освіти, яка має поширюватися на якомога широкі кола населення і нести інформацію про влаштування держави, про існуючу політичну систему, головні конституційні й законодавчі регламентації політичного процесу, надавати елементарну конституційну грамотність, сприяти піднесенню культури громадянськості, політичній соціалізації молоді, плекати відповідні новому суспільству ідеали, моральні й політичні цінності. Значимість Конституції для нас полягає нині в тому, що вона є своєрідним показником, індикатором того, що держава функціонує.

“Україна починається з кожного з нас. І нам під силу збудувати суспільство, в якому будуть створені умови для всебічного розвитку людини: суспільство, де панували б гуманізм, демократія, закон і справедливість, а матеріальний достаток співвідносився з кількістю і якістю праці кожного” (Л.Д.Кучма, “Відповідальність перед Україною”).

### ***Контрольні запитання***

1. Охарактеризуйте, які основні чинники визначають необхідність прийняття Конституції.
2. Які основні причини наявних кризових явищ у нашому суспільстві.
3. Назвіть найчутливіші завдання розвитку нашого суспільства.

### ***Рекомендована література***

1. *Нижник Н. Р.* Україна - державне управління, шляхи реформування. - К., 1997.
2. *Рябов С. Г.* Політологічна теорія держави. - К., 1996.
3. Українське державотворення: невитребуваний потенціал. Словник-довідник. - К., 1997.
4. *Шаповал В.* Конституція є. На черзі реалізація її норм // Віче. - 1996. - № 10.

## Розділ III. Історія державотворення України

Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради 28 червня 1996 р., починається з преамбули, в якій чітко сформульовані передумови її прийняття. Серед них однією з перших названо "багатовікову історію українського державотворення".

Звертаємо увагу саме на це положення преамбули, оскільки воно конституційно закріпило, нарешті, визнання того, що, по-перше, українському народові споконвічно притаманне прагнення до власної держави, і, по-друге, впродовж усієї історії він не був бездержавницьким народом, а створив декілька державних утворень, визнаних у тогочасній міжнародній спільноті. Це:

середньовічна феодална держава Київська Русь (IX-XIII ст.);

Галицько-Волинська держава (XII-XIV ст.);

Українська козацька республіка (сер. XVII-XVIII ст.);

Українська Народна Республіка та Українська Держава (1917-1920 рр.);

держава Україна (з 24 серпня 1991 р.).

Знайомлячись з історією Київської Русі як держави, варто зауважити, що початок її пов'язаний із постаттю князя Кия, роки правління якого, згідно з новітніми даними історичної науки, припадають на рубіж V-VI сторіч. Протягом наступних двох сторіч його нащадки, і особливо два брати - київські князі Аскольд і Дір, останні представники місцевої київської династії, зуміли консолідувати міжплеменні східно-слов'янські союзи, зокрема, полян, древлян, сіверян, кривичів, волинян, дреговичів, уличів, дулібів, словен, які у IX ст. злились у велику спільність під назвою Русь. А оскільки політичним стержнем цього об'єднання виступали поляни з центром у Києві, то звідси і назва Київська Русь.

Київська Русь IX-XIII ст. становила собою цілісний державний організм, який був підготовлений попереднім ходом політичного розвитку слов'янських племен. На пер-

шому етапі її існування з IX по 30-ті рр. XII ст. сформувалися всі інститути влади:

- політична: в особі князя, собору, віче, ряду, рішення яких носили законодавчий характер;

- виконавча: намісники, вірники, тисяцькі. До речі, в 988 р. Володимир Великий проводить адміністративну реформу - ліквідує місцеві племенні княжіння і вводить новий адміністративний поділ. Намісниками він призначає своїх помічників - в основному синів (мав 12 законних), що сприяло зміцненню могутності Київської Русі;

- судова: Правда Руська була на той час найдосконалішим збірником норм поведінки і життя суспільства, підготовленим при великокнязівському дворі з урахуванням тогочасних досягнень візантійської та європейської юридичної думки.

Київська Русь мала власне військо, фінансову систему, державну символіку, чітко виражені соціальні стани. Економічну основу складала система ленів. За своїм соціально-політичним устроєм це була феодальна монархія з виразними елементами федералізму.

На другому етапі існування (30-ті рр. XII ст. - 40-ві рр. XII ст.) Київська Русь стала федерацією відносно самостійних князівств на чолі з Києвом і великим Київським князем як старійшиною. Київ був політичним центром країни, символом її етнокультурної єдності, церковною столицею.

Треба відзначити, що Київська Русь була різновидом саме феодальної держави, тісно пов'язаної з середньовічною цивілізацією Європи. Як і будь-яка тогочасна феодальна держава, вона не мала чітко окресленої території, а обіймала певну кількість людей, пов'язаних між собою клятвою і вірністю. Площа заселених українських земель, у цій найбільшій у Європі країні в XI-XIII ст., сягала близько 500 тис.км<sup>2</sup>.

Київська Русь мала широке міжнародне визнання: з нею прагнули породичатися представники багатьох королівських престолів Європи, вона мала дипломатичні стосунки десь з чотирнадцятьма європейськими державами (підраховано за "Повістю временних літ"), у Києві перебувають постійно різні місії, які вражені красою, багатством і пишністю столиці, обрамленої більш ніж чотирьохстами золото-



верхи́ми храма́ми. Підкреслимо, що саме у Київській Русі відбувалася етнічна консолідація навколо її праукраїнського київського ядра.

Початок формування та утвердження держави Київська Русь йшов водночас з аналітичними процесами в Європі. Вигідне геополітичне положення сприяло перетворенню Києва в одну з передових європейських столиць.

Державницькі традиції Київської Русі успадкувала Галицько-Волинська держава, яка, за твердженням Михайла Грушевського, зберегла в українських землях протягом цілого сторіччя після занепаду Києва як політичного центра повністю традиції великодержавної політики й життя, князівсько-дружинного режиму, суспільно-політичних форм і культури, виробленої Київською державою.

Ведучи мову про значення Галицько-Волинської держави в історії України, потрібно мати на увазі, що хоча до її складу входила велика частина земель колишньої Київської держави, це були переважно західні і південно-західні землі, зокрема, Волинь і Галичина. З XIII ст. ця частина України продовжує ще певний час розвиватися в руслі європейської цивілізації, а східна Україна попадає під вплив золотоординських ханів, великого князівства Литовського, Польщі і Російської імперії.

Галицько-Волинська держава мала широкі дипломатичні стосунки з Німеччиною, Литвою, Австрією, Польщею, Угорщиною, Золотою Ордою, римською курією, що свідчить про її міжнародне визнання. Зі смертю останнього князя Галицько-Волинської держави Юрія II (квітень 1340 р.) завершується період її існування.

Особливе місце в політичній історії України належить Українській козацькій республіці або, як її ще називають, козацько-гетьманській державі Богдана Хмельницького.

На думку видатного українського вченого-юриста С.Дністрянського, наступ польського уряду і польської шляхти в XVII ст. на українські землі з метою повного окатоличення і колонізації, з одного боку, та повного економічного закріпачення і соціального гноблення - з другого, викликав справедливий огір українського населення, який вилився у війну українського народу за своє соціальне і національне визволення, - це, по-перше; по-друге, періодич-

ні спустошення українських земель турками і татарами при повній байдужості з боку Польщі примушували український народ шукати способів самооборони. Ці обставини започаткували самостійну народну організацію, яка завершилася утворенням незалежної української держави.

Перш ніж характеризувати устрій Української козацької держави, згадаймо, чим був зайнятий тогочасний європейський світ. Це був період, коли в Європі формувалися абсолютні монархії, зокрема королівський абсолютизм Франції, феодалізм Німеччини, парламентаризм Англії. І в цей же час в Україні Богдан Хмельницький створює національно незалежну державу.

Концепція незалежності і самостійності козацької держави сформувалася у Богдана Хмельницького наприкінці 1648 р. під час його приїзду до Києва, де він разом із представниками церковно-академічних кіл обговорював питання козацької революції.

Варто окремо зупинитись на постаті Богдана Хмельницького. Це був не лише видатний полководець. Це була високо освічена, європейського рівня людина, мудрий державний діяч, тонкий політик і блискучий дипломат. Як зауважив В. Липинський, він зумів один-єдиний об'єднати всю велику, перед тим роз'єднану, деморалізовану, розбиту українську націю до спільної праці національної, до будови власної держави.

Українська козацька держава була першою демократичною республікою тогочасного світу. Хоча вона носила мілітарний характер з огляду на війни, в яких її постійно змушували перебувати, в її державному устрої поєднувалися і монархічні, і демократичні, і олігархічні елементи. Вона мала всі характерні ознаки держави: територію (Київське, Чернігівське і Брацлавське воеводства); чіткий адміністративно-полковий устрій, інститут державної влади на чолі з Гетьманом, який обирався на козацькій раді і який разом з Військовою радою уособлював вищий законодавчий орган; поділ на судову і виконавчу владу: Генеральний суд і судочинство; Генеральну (козацьку) старшину; фінансову систему (у Богдана Хмельницького був свій монетний двір), військо, міжнародне визнання - дипломатичні стосунки були укладені майже з усіма Європейськими державами. За часів

Богдана Хмельницького Україна закріпилася на міжнародній арені як суверенна, незалежна держава.

Розвій державного життя в Україні наприкінці XVII ст. в силу різних історичних подій був призупинений до початку XX ст. Після розпаду Російської імперії український народ знову зробив спробу створити свою незалежну державу. Події 1917-1920 рр. увійшли в нашу історію як період боротьби українського народу за свою незалежність.

Символом української державності на початку цього періоду, абсолютним втіленням української національної і державної ідеї на той час був Михайло Грушевський, життя і політична діяльність якого заслуговують особливої уваги. Трагедія цієї історичної постаті, як засвідчують сучасники, в тому, що він був великим кабінетним вченим, а доля примусила його займатися великою політикою. Він науково обґрунтував засади державного життя в Україні, а реалізувати їх повністю, в силу різних об'єктивних і суб'єктивних причин, не зміг. Але саме зусиллями Михайла Грушевського і багатьох українських патріотів Україна лише за рік зуміла зорганізувати національно-державне життя і прорватися на міжнародну арену.

Під безпосереднім керівництвом Михайла Грушевського або за його участю лише з кінця листопада 1917 р. і до 29 квітня 1918 р. на засіданнях Малої ради, яка мала повноваження законодавчого органу, було прийнято біля 30 законів і законопроектів, які повинні були закласти правовий фундамент Української Держави. В їх числі:

а) цикл законів про право і судову реформу:

\* про право в УНР;

\* про вибори до Українських Установчих зборів;

\* про організацію прокурорського нагляду;

\* про склад і порядок обрання апеляційного та Генерального судів;

\* про громадянство УНР та порядок реєстрації громадянства УНР тощо;

б) закони про створення фінансової системи України:

\* про грошову одиницю - гривню;

\* про державні кошти України;

\* про Головну скарбницю та Державний банк України.

Було прийнято закони про державну символіку України, про 8-годинний робочий день, адміністративний устрій м. Києва тощо.

Останнім документом, який встигла прийняти Центральна рада в останній день свого існування, була Конституція УНР<sup>1</sup>.

Українська Держава в добу визвольних змагань мала своє військо, фінансову систему, всі інститути влади, територію загальною площею понад 630 тис. км<sup>2</sup>, яка охоплювала переважну більшість українських етнічних земель.

Новітні вітчизняні історики ще аналізують причини поразки української революції початку ХХ ст., однак можна сказати, що УНР була переможена космополітичною ідеєю комунізму, оскільки умови життя українського народу не забезпечили йому гідного існування.

Перебуваючи у складі СРСР, не маючи повної самостійності і незалежності, попри всі складності і суперечності радянської дійсності, Україна продовжувала набувати досвіду державного будівництва. Цьому сприяли: наявність урядових структур та їх апарату, система підготовки управлінських кадрів, зовнішні, хоч і чисто умовні, атрибути державності, членство України в ООН тощо. Сьогодні однозначно можна сказати, що мав рацію Володимир Винниченко, стверджуючи на вигнанні у 1949 р.: "Українська державність на Україні є. Її створив народ, вся українська нація в процесі великого перевороту життя в "тюрмі народів" - Росії... Форма української державності за цього відтинку нашої історії не є задовільною для нас. Так, вона не самостійна, не незалежна, вона опанована Росією, вона поневолена, покалічена, грабована, замучена. Але суть її Держави є, вона живе, вона береже в собі сили, які не дозволяють ворогам знищити її, які невиразно тримають у собі ідею самостійності, які в слушний час вибухнуть, щоб здійснити її...". Він вірив, що на його рідній вітчизні "безупинно, невмирущо у всіх душах мовчки і грізно лунає та сама всебічно-визвольна: "Ще не вмерла Україна, і слава, і воля!..."<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Див.: Веретюн В. Ф., Паріс Р. Я., Грушевський М. С. Коротка хроніка життя та діяльності. - К., 1996 - С. 76-98.

<sup>2</sup> Винниченко В. Заповіт борцям за визволення. - К., 1991. - С. 10-13, 21.

Ідея вільної, незалежної України продовжувала жити в українському суспільстві. Свідчення тому - політика коренізації та українізації середини 20-х рр. в УРСР, створення ОУН за її межами, проголошення самостійної Карпатської України, національно-визвольний рух ОУН-УПА в роки другої світової війни, рух шестидесятників, діяльність Української Гельсінської групи тощо. З розпадом СРСР Україна в числі перших проголосила незалежність і твердо стала на стовпову дорогу цивілізованого розвитку, закономірно і неухильно переходить до нових форм суспільного життя.

Проблеми розбудови української держави на зламі ХХ ст. детально проаналізовані в доповіді Президента України Л.Д.Кучми "Україна є. Україна - буде", виголошеної ним з нагоди п'ятої річниці молодого держави.

Цей короткий огляд історії державотворення в Україні доцільно завершити пророчими словами Михайла Грушевського, сказаними ним у 1918 р.: "Я підчеркую, і кілька разів робив се, що ми не являємося, як часто висловлюються, якоюсь новою і молодою республікою, ми відновляємо тільки нашу державність, якою ми жили і яка була відібрана від нас проти нашої волі, без признання, з тим відібранням ми ніколи не мирилися. Державність наша являється таким же старим постулатом, як і наші соціальні програми, соціальні перспективи і досягнення".

### *Контрольні запитання*

1. Назвіть найбільш характерні ознаки держави. Які із них були притаманні Київській Русі?
2. Що було спільного між тогочасними європейськими державами і Київською Руссю?
3. Яке значення Галицько-Волинської держави в історії України?
4. Чому ми називаємо Українську Гетьманську державу Богдана Хмельницького республікою?
5. Що вам відомо про конституцію Пилипа Орлика?
6. Назвіть політичні уроки УНР.
7. Що таке національна ідея і як ви її розумієте?

### *Рекомендована література*

1. *Бранко-Кутинський Олексій*. Феномен України. - К., 1996.
2. *Бобчко В., Ганжа О., Захарчук Б.* Кордони України: історична ретроспектива та сучасний стан. - К., 1994.
3. *Грабовський С., Ставроді В., Шкляр Л.* Нариси з історії українського державотворення. - К., 1995.
4. *Історія держави і права України: У 2 ч.* - К., 1996.
5. *Мироненко О.М.* Історія Конституції України // НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. - К., 1997.
6. *Мироненко О.М.* Світоч української державності: Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради. - К., 1995.
7. *Малик Я., Вол Б., Чуприна В.* Історія Української державності. - Львів, 1995.
8. *Панюк А., Рожик М.* Історія становлення української держави. - Львів, 1995.
9. *Сердійчук В.І.* Наша кров - на своїй землі. - К., 1996.
10. *Солдатенко В.Ф.* Українська революція: концепція та історіографія. - К., 1997.

## **Розділ IV. Територіальний устрій України**

Особливу увагу при роз'ясненні Конституції України варто звернути на розд. IX "Територіальний устрій України". В ст. 132 наголошується, що: "Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій".

Це досить важливе положення Конституції вимагає розуміння того, що український народ, який проживає на своїй етнічній території, має лише властиві йому світогляд, загальноукраїнську культуру, характерну антропологію, мову, ментальність тощо. Однак величезні простори, різні геофізичні, кліматичні та геополітичні умови історично обумовили певну особливість господарського укладу життя, побуту, традиційної матеріальної та духовної культури окремих регіонів. В Україні сформувалася низка історико-географічних земель - Галичина, Волинь, Полісся, Поділля, Закарпаття, Сіверщина, Наддніпрянщина, Берестейщина, Слобожанщина (Слобідська Україна), Запорожжя, Донеччина та інші. Названі регіони складаються, в свою чергу, з окремих історико-географічних і етнографічних частин. Так, наприклад, до Галичини входять Західне Поділля, Гуцульщина, Бойківщина, Покуття, Верховина.

До власне етнічних земель відносяться: Запорожжя, Слобідська Україна, Кубань, Галичина, Буковина, Волинь, Полісся, Закарпаття, Таврія, Бесарабія, Холмщина (Забужжя), Підляшшя (Підлісся), Надсення, Маромарощина, Лемківщина, Донеччина, Берестейщина, Задунайщина (Задунайська Січ), Буджак тощо.

Ці землі виникли в різний час, за різних історичних та політичних обставин і були покликані виконувати різні функції: політико-адміністративного чи територіально-адміністративного устрою та управління, економічного районування просторово окреслених етнічних і етнографічних регіонів, пізнавально-краєзнавчі, виховні тощо. Окремі з

них, в силу певних політичних обставин, залишилися поза межами державного кордону України.

На час розпаду Російської імперії та частина України, яка входила до її складу, була поділена на дев'ять губерній, об'єднаних у три великі регіони: Південно-Західний край (Подільська, Волинська, Київська губернії), Лівобережна Україна (Полтавська, Чернігівська, Харківська губернії) і Новоросія (Катеринославська, Херсонська, Таврійська губернії). Губернії, в свою чергу, ділилися на уїзди.

Такий підхід до адміністративно-територіального устрою ігнорував історично складені етнічні особливості, економічні та господарські зв'язки. Тому в березні 1918 р. Центральна Рада прийняла "Закон про поділ України на землі", згідно з яким губернії та уїзди ліквідовувались і Україна розділялася на тридцять дві землі. Західна Україна залишалася під владою Австрії, Польщі, Чехо-Словаччини, Румунії.

За радянської доби експерименти з адміністративно-територіальним поділом проводились біля двадцяти разів, в результаті чого від України відійшло багато її етнічної території.

Адміністративно-територіальний поділ на області, введений постановою ВУЦВК і РНК Української РСР у вересні 1930 р., закріплений у ст. 133 Конституції. Ясна річ, що він не є досконалим, оскільки в основі вирішення цього питання у свій час лежала не економічна доцільність, а політична кон'юнктура.

Недосконалість існуючого територіального устрою України очевидна. Про це, зокрема, йдеться у "Коментарі до Конституції України", укладачі якого при трактуванні ст.132 зауважили, що "існуючий територіальний устрій України, точніше її територіальний поділ, значно застарів і потребує оновлення". Ця проблема періодично підіймається на сторінках газет та журналів. Але перш ніж пропонувати ту чи іншу схему територіального устрою України, необхідно підрахувати можливі затрати на пропоновані зміни і тоді стане зрозуміло, що в найближчі 10-15 років Україна просто неспроможна винести такі фінансові витрати. Тому, з огляду на нашу бідність, поки що не варто зачіпати цю болісну проблему.



### ***Контрольні запитання***

1. До якої історико-географічної, етнічної чи етнографічної землі належить ваша область, район?
2. З якими етнічними землями межує ваша область?
3. Що є характерним чи особливим для традиційної культури вашого району?
4. В якому стані знаходиться у вас краєзнавча робота та робота по охороні пам'яток історії і культури?

### ***Рекомендована література***

1. *Бовчко В., Ганжа О., Захарчук Б.* Кордони України: історична ретроспектива та сучасний стан. - К., 1994.
2. *Заставний Ф.Д.* Географія України: У 2 кн. - Львів, 1994.
3. *Сердійчук В.І.* Етнічні межі і державний кордон України. - Тернопіль, 1996.

## Розділ V. Державна символіка України

Характерною ознакою держави є її символіка. У ст. 20 Конституції записано, що "державними символами України є Державний Прапор України, Державний Герб України і Державний Гімн України". Традиційні українські кольори - синій і жовтий закріплені в усіх державних символах. Зауважимо, що ці барви відображають саму суть української нації: золотий - це символ багатства і величі, а блакитний - духовності та вірності.

Сучасна символіка України, як і більшості країн світу, побудована на історичних традиційних символах. До них належать герби, прапори, козацькі клейноди, національні гімни.

Найдревнішим зі знаків, котрий дійшов до наших днів і закріпленій в державному гербі України, є тризуб. Київський тризуб має південногрецьке походження. Його сліди знаходимо на символах влади у Посейдона (Нептуна) - бога моря, скіпетр якого вінчає тризуб, як символ божественної влади царя й могутності над водяними просторами й стихіями<sup>1</sup>; Зевса<sup>2</sup>, римського Меркурія, кельтського бога та на монетах Боспорського царства (V ст. до н.е. - IV ст. н.е.): "І якраз тут, в б. Боспорським царстві повно тризубів і геометричних монограм на монетах, починаючи з I аж до VI ст. Звідси в Київ занесено титул князя каган, то так само могли занести й тризуб, коли Кельти не занесли його раніш, або Греки"<sup>3</sup>.

За свідченням відомого українського історика В. Сергійчука, на землях Центральної України тризуб відомий з VI-VIII ст. У Київській Русі тризуб був родовим гербом Великого київського князя Володимира, князів Святослава, Святополка, Ярослава та інших.

Зовнішній вигляд київського тризуба був незмінним і означав геральдичний символ, родову гідність титула "князь".

<sup>1</sup> Див.: Мифы народов мира. Энциклопедия: В 2 т. - Т. 2. К-Я. - М., 1992. - С. 324

<sup>2</sup> Див.: там само. - Т. 1. А-К. - М., 1991. - С. 463.

<sup>3</sup> Пастернак О. Пояснення тризуба. - К., 1990. - С. 6-8.

Найбільше зображень тризуба знайдено на монетах часів святого Володимира Великого, Святополка, Ярослава. Його зображення вперше відоме нам з печатки Святослава Ігоревича (середина X ст.), на якій чітко вирізняється князівський знак у вигляді літери "Ш" - себто тризуб.

Зображення тризуба було знайдено на цеглі підмурку Десятинної церкви у Києві, на плитах Успенської церкви у Володимирі-Волинському, збудованій у другій половині XI ст., в гербі французької королеви Анни (дочки великого князя Ярослава Мудрого) тощо.

У період феодального роздроблення Русі тризуб поступово витісняється з використання. Його замінюють згодом: у Київській землі - спочатку двозуб, а потім зображення святого архистратига Михаїла, Чернігівській - чорний візантійський орел, на західноукраїнських землях - лев, що дереться на скелю.

Основним символом Української козацької держави було зображення козака з самопалом. Це зображення дійшло до наших днів на печатці гетьманів Григорія Лободи (1595 р.), Гната Васильовича (1596 р.), на печатках і прапорах Запорозької Січі аж до її зруйнування Катериною II в 1775 р. Це був єдиний символ України, її державної організації.

Коли навесні 1917 р. в Україні розпочалися процеси відродження державності і постало питання про створення національного герба, саме цей козацький символ був названий в числі перших. Але після довгої наукової дискусії і за активної участі Михайла Грушевського в березні 1918 р. були затверджені проекти, підготовлені художником В. Кричевським, на яких за герб УНР було взято знак князівської і державної влади з часів Київської Русі - тризуб. Цей знак залишався і за часів гетьманщини П.Скоропадського та Директорії, а після злуки 22 січня 1919 р., коли об'єдналися УНР і ЗУНР, тризуб став спільним гербом для всієї української державності.

Для українського народу тризуб є об'єктом історичного ідеалу, який, в свою чергу, уособлює символи ідей історичних традицій: могутності держави, зокрема княжої доби, розквіту її культури, духовності тощо. Із прийняттям християнства він набув значення релігійного символу, єдності з хрестом, який захищає від зла. Донині населення Карпат малює його в різдвяну ніч на дверях та вікнах для захисту обійстя від усякої біди.

В міждержавний період - тризуб залишався в народі символом культури, релігії та надії.

Відновивши та узаконивши 1992 р. тризуб як малий герб незалежної України, Українська держава тим самим засвідчила безперервність історичного розвитку української нації, повернення до власної національної, духовної та державної традиції. Ст. 20 Конституції закріпила це положення: "Головним елементом великого Державного Герба України є Знак Княжої Держави Володимира Великого (малий Державний Герб України)".

Прапор, як засіб сигналізації, відомий ще з античних часів. Найбільш вживаними кольорами, які використовувалися на бойових стягах в сиву давнину, були червоні, жовті, білі, коричневі, сині та зелені. Сині та жовті кольори в релігійній свідомості давніх слов'ян посідали чільне місце й вважалися священними.

Синьо-жовті кольори були у широкому вжитку не тільки в Україні, а й в Московії аж до XVII ст. (згадаймо бані собору Василя Блаженного), доки декретами Петра I не були витіснені іншими.

Відродження української національної свідомості в XIX ст. та масові демонстрації українського народу в Києві, Москві, Петербурзі під час лютийової революції 1917 р. проходили під синьо-жовтими прапорами.

1918 р. Українська Народна Республіка затвердила синьо-жовте знамено як Державний Прапор України. Прапор УНР мав жовту смугу зверху - як символ Сонця, якому поклонялися давні русичі, та синю знизу - як води Дніпра, в якому вони були хрещені під час прийняття християнства. У такий спосіб прапор УНР поєднував у собі дохристиянську та християнську історію народу.

Це тлумачення прапора було занадто складним для загалу й поступово, незважаючи на закони геральдики, кольори на українському національному прапорі поміняли місцями, набувши зрозумілішого й близького до українського менталітету гуманістичного змісту - жовте пшеничне поле під мирним синім небом. Тож цілком закономірним є затвердження ст. 20 Конституції Державного Прапора України - стяга "із двох рівновеликих горизонтальних смуг синього і жовтого кольорів".

До найбільших святинь будь-якого народу належить і гімн. Національний гімн - це урочиста, неодмінно патріотична пісня, що є символом єдності народу. Це присяга, музичний знак держави. Державний гімн має бути історичним, тобто справді народним.

Український народ має декілька таких гімнів: це національний гімн "Ще не вмерла Україна", слова якого написав відомий етнограф П.Чубинський, а музику - М.Вербицький; пісня "Боже великий, єдиний, нам Україну храни" (музика М. Лисенка, слова О. Кониського); "Ой у лузі червона калина" (гімн українських січових стрільців). Виконання цих творів слухають стоячи. Гімн виконується хором під час урочистих подій. У хоровому співі гімну підноситься дух людей, гуртується їхня сила, зростає духовне єднання.

Ст. 20 Конституції узаконила Державним Гімном України національний гімн на музику М. Вербицького. Для написання слів гімну оголошено конкурс, який нещодавно завершено. Отже, герб тризуб, синьо-жовтий прапор, музичний гімн "Ще не вмерла Україна", козацькі клейноди - це ті національні святині, під якими наш народ будував свою державу, будив національну самосвідомість, передавав генетичний зв'язок поколінь.

### *Контрольні запитання*

1. Які символи держави ви знаєте?
2. Чи знайомі ви з гербом своєї землі? Що на ньому зображено?
3. Які державні символи закріплені в Конституції України?

### *Рекомендована література*

1. *Панченко В.* Соборний герб України. - Б-ка українця. - К., 1993. - № 1-3.
2. *Пастернак О.* Пояснення тризуба герба Великого Київського князя Володимира святого. - Накладом "Української громади" в Ужгороді. - 1934. - Репринтне відтворення видання 1934 р. - К., 1990.
3. *Сергійчук В.І.* Національна символіка України. - К., 1992.

## Розділ VI. Державність української мови

Утворення Української держави, зростання її міжнародного авторитету і зміцнення внутрішніх державотворчих процесів виразно прогнозують зміну мовної ситуації на користь української мови. Настав час відшкодувати втрати, яких зазнала українська мова у сфері суспільного функціонування внаслідок заборон, переслідувань і обмежень, розширити її функції у сферах духовного, культурного, офіційно-ділового, державно-управлінського, науково-виробничого буття українців і утвердити українську мову як основний засіб спілкування всіх громадян України. Маємо для цього добру правову основу - ст. 10 Конституції України, в якій сказано: "Державною мовою в Україні є українська мова. Держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України..."<sup>1</sup>.

На реалізацію цієї статті спрямовані і "Комплексні заходи щодо всебічного розвитку і функціонування української мови", затверджені Постановою Кабінету Міністрів України № 998 від 8 вересня 1997 р. В них визначено напрями розвитку української мови й основні завдання, виконання яких покладено на центральні і місцеві органи виконавчої влади. Серед них магістральними напрямками є:

- українська мова як державна;
- українська мова як мова української нації, основа її духовної та художньої культури, науки, освіти;
- українська мова в засобах масової інформації;
- українська мова у світі.

До основних належать і напрями наукових досліджень, які мають створити міцну, надійну базу розвитку і поширення сучасної української мови в усіх її функціональних виявах<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Див.: Конституція України / Конституція України - основа реформування суспільства. - Х.: "Право", 1996. - С. 8.

<sup>2</sup> Див.: Комплексні заходи щодо всебічного розвитку і функціонування української мови: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 вересня 1997 р. № 998 // Освіта. - 1997. - 24 вересня.

Для утвердження державності української мови і розширення сфери її функціонування як основного засобу спілкування у суспільному житті країни потрібно задіяти комплекс чинників, серед яких провідними і організуючими є два: процес формування і становлення україномовного державного апарату, всіх його гілок (законодавчої, правової, дипломатичної, адміністративно-управлінської) та процес реального перетворення освітньо-наукової системи в національно орієнтовану, в українську за ідеєю, за духом, змістом і формою.

Державний службовець, який би міг грамотно українською мовою скласти офіційний папір, по-діловому й оперативно вирішити питання, коректно і ввічливо спілкуватися усною українською мовою з дотриманням літературних норм, - це той ідеал, до якого ще треба прагнути, коли говоримо про використання державної української мови в усіх установах на всій території України. У приватному спілкуванні людина може говорити так, як дозволяє їй її освіта, культура й виховання, в тому числі й будь-якою мовою. На робочому місці кожен громадянин держави, а тим паче державний службовець, має користуватися державною мовою - це не вибір, а обов'язок громадянина. Так є у всіх державах світу. Там немає громадян, які б не знали офіційної мови своєї держави. Держава їм цього не дозволяє. Так з часом буде і в Україні, бо наша мовна ситуація оригінальною є настільки, наскільки оригінальною є історія українського народу, але в основному наша мова повторює шлях, уже пройдений іншими національними мовами до їхньої державності.

Дві тисячі років чекала своєї державності давньоєврейська мова іврит, носіїв якої було вже менше сотні - одна родина, але мудреці сказали: це мова нашого народу, з нею ми побудуємо свою державу - і успішно побудував єврейський народ державу Ізраїль з державною мовою іврит.

В часи повсюдного і всепильного панування в Західній Європі латинської мови тяжко пробивалися до державного життя національні мови. Великий італієць Данте першим відважився написати трактат "Про народну мову" і художній твір "Божественну комедію" італійською мовою, за що був цькований і вигнаний з Флоренції. Коли Бокаччо написав

італійською мовою “Декамерон” і приніс Петрарку, той жажнувся, переписав останню новелу латинно “Ось так треба писати!”. Але потайки своїй коханій Лаурі вже писав сонети італійською мовою. Обидва не оминули офіційного осуду і вигнання за італійську мову. Забулися переслідувачі, а творчість Данте, Бокаччо, Петрарки складає світову славу Італії.

До XV ст. в Англії англійська мова не була офіційно-урядовою, тобто державною мовою, хоча нею вже писалися проповіді, епістолярії, художня література. Функцій державної мови англійська набула завдяки спеціальному королівському декрету.

У Франції потребу формування національної літературної мови першими відчували поети ліонської поетичної школи, потім паризької літературної групи “Плеяда”, яку очолював поет загальноєвропейського рівня П'єр де Ронсар. Програмним документом “Плеяди” став опублікований у 1549 р. Трактат (іноді називаємо його маніфестом) “Захист і звеличення французької мови”. Це був виступ проти засилля латинської поезії за відстоювання прав французької мови. З осудом тут говориться про тих французів, які надають перевагу латинській мові, а не рідній французькій, зневажають рідну і презирливо ставляться до неї. Багатство чи бідність мови залежить від того, як її розвивають. Могутність мови, на думку авторів трактату, породжується волею і бажанням смертних, тобто доля мови в руках, а точніше - в устах і умах, у серцях її мовців. У Трактаті “Захист і звеличення французької мови” висловлюється віра у великі можливості французької мови. Коли знайомишся із текстом трактату, здається, що все це про нашу сучасну мовну ситуацію.

Коли Франція стала єдиною, унітарною державою, етнічних французів було менше половини. Але після революції 1792 р. французька мова була оголошена державною - “мовою свободи”, її стали запроваджувати в адміністративну й судову практику, в освіту, хоч більшість населення нею ще не говорила. Депутат Барер у Конвенті сказав: “Федералізм і марновірство говорять по-бретонському, еміграція і ненависть до республіки - по-німецькому, контрреволюція - по-італійському, а фанатизм - по-баскському..; в демократії залишати громадян невігласами в національній мові, не



здатними контролювати владу, значить допускати зраду щодо вітчизни, значить недооцінювати добродійності книгодрукування, бо кожен друкар - учитель мови і законодавства. Французька мова стане всесвітньою, бо це мова народів ... вона мала честь служити декларації прав людини, вона має стати мовою всіх французів”<sup>1</sup>.

Не зайве нагадати стосовно нашої ситуації те, що українська мова має честь бути мовою Декларації та Акту про незалежність України, але й досі, на жаль, наші “друкарі” не вчать української мови і не утверджують українське законодавство, бо не друкують українською мовою книг, часописів, газет.

Про те, як зачиналася державність німецької мови, можна судити зі слів провідника німецької реформації XVI ст. Мартіна Лютера, що переклав святі книги німецькою мовою і тим започаткував німецьку національну літературну мову: “Розмовляю я мовою саксонської канцелярії, яку наслідують всі князі й королі в Німеччині. Всі державні міста, князівські двори пишуть за зразком канцелярії нашого саксонського князя, отже, це і є найзагальніша німецька мова”<sup>2</sup>. З цього видно, яке велике значення має мова державно-управлінського апарату, вона закріплюється у мовній свідомості громадян як зразок для наслідування, тобто набуває норм літературної.

Та в німецькій науці ще трималася латинь. У 1687 р. відомого юриста і філософа Христіана Томазіуса вигнали з Ляйпцігського університету і з Німеччини за те, що він прочитав лекцію з права німецькою мовою, але вже через півстоліття його учень Христіан Вольф таки ввів німецьку мову в науку.

Сучасна Польща сформована з трьох частин, що 146 років були розділені і перебували під владою Австрії, Прусії та Росії і всі поляки мусили відповідно користуватися німецькою чи російською мовами. На початку XX ст. Варшава не мала жодної польської школи. Але утворилася Польська держава і державність польської мови об'єднала всіх,

<sup>1</sup> Див.: Радвиць-Витвицький Л. Україна: від мови до нації. - Дрогобич, 1997. - С. 46-47.

<sup>2</sup> Див.: Брэн-Совський Л.А. Виникнення і розвиток літературних мов // Вибрані твори: В 5 т. - Т 1. - К., 1975. - С. 327-328.

хто живе в цій країні, ідеєю польськості і доброї польщизни - літературної польської мови як культурного коду нації. Кожний поляк помітить неправильно сказане слово, нешанобливе звертання, відсутність етикету, вульгарну манеру мовлення і відповідно зреагує.

У складі Австро-Угорщини 90% чехів і словаків говорили німецькою мовою, але, здобувши незалежність, менш як за п'ять років не тільки відновили втрачене національне мовлення, але й підняли престиж своїх літературних мов у європейському світі.

Сказане переконує в тому, що узаконена державність української мови є вже незаперечною реальністю, що ніякими іншими впливами не може бути зупинена. Це повинен зрозуміти кожний політик, ідеолог, урядовець, службовець, освітянин, якщо він чесний у ставленні до держави і своїх обов'язків. Але суспільний попит на мову сам по собі не виникає, його треба формувати державною мовною політикою. Треба усвідомити, чим є державність української мови для держави, українського суспільства, нації і що дає вона кожному громадянину та самій мові.

Для Української держави українська мова є одним з основних атрибутів державності поряд з територією, армією, прапором і гербом, суспільним укладом і адміністративно-управлінським устроєм. Це державотворче право їй належить як мові корінної нації, що споконвічно проживає на цій території, дає назву державі і складає абсолютну більшість її населення.

Виконуючи життєво важливі для громадян функції (комунікативну, мислетворчу, гносеологічну, номінативну, ідентифікаційну, культуротворчу, експресивну, естетичну, міфологічну), державна мова маркує територію, об'єднує людей у цілісне суспільство, представляє державу серед інших, творить духовну культуру, обслуговує матеріальне виробництво і щоденний побут.

Мова сприяє виявленню і задоволенню матеріальних та духовних потреб людей, об'єднує їх у суспільство для досягнення матеріального благополуччя та щонайвищих духовних цінностей.

Віками передаючись з уст в уста, закріплюючись у фольклорі і текстах пам'яток, мова збирає, оберігає і передає

світовідчуття та досвід предків, їх звичаї і вірування, формує національну картину світобачення, те, що прийнято називати духом нації, або ментальністю.

Як відшліфований, культурний різновид мовлення літературна мова є формою виявлення політичного життя, основою розвитку науки й освіти, джерелом образності всіх видів мистецтва, засобом розвитку культури. І сама мова досягає такого рівня розвитку, що стає явищем культури, мистецтвом слова. Такі ознаки і якості літературної мови роблять її вплив на особистість (та й на колективи) визначальним, виховуючим. Через мову кожний з нас єднається зі своїм народом, сприймає його міфологію й філософію, його мовою бачить і чує світ, його оцінками вимірює<sup>1</sup>.

Мова є носієм культури народу - мовотворця. Кожна людина, оволодіваючи українською мовою, засвоює культуру свого народу від покоління до покоління, сприймаючи разом з мовою пісні, казки, дотепи, жарти, легенди, думи, перекази, історію, помисли, звичаї<sup>2</sup>. Пропагуючи мову, ми поширюємо свою культуру, вводимо її у світову. Перекладаючи українською мовою художні твори і наукові праці з інших мов, збагачуємо нашу культуру набутками інших культур, розвиваємо свою мову. Мовна культура людини є показником її загальної культури, рівня освіченості.

Мова виступає засобом ідентифікації людей, тобто засобом вияву належності їх до однієї спільноти, певного ототожнення: я такий, як і вони, бо маю спільну з ними мову. Ідентифікація виявляється у часовому вимірі: багато поколінь у минулому є нашими предками, бо говорили нашою мовою. Ідентифікація виявляється у просторовому вимірі: українці Канади, Америки, Росії, Австралії та інших країн виявляють свою належність до українства українською мовою.

При вивченні мов багато значать соціально-культурні, суспільні мотиви. Реальна, а не тільки декларована мовна політика в державі має забезпечити соціальний престиж

<sup>1</sup> Див.: *Потебня А.А. Язык и народность // А.А. Потебня. Мысль и язык.* - К., 1993. - С. 172-175.

<sup>2</sup> Див.: *Овсієнко І. Історія української літературної мови.* - К., 1995. - С. 294.

державної мови і наповнити реальним змістом усю парадигму суспільних функцій національної мови. Мова, як живий організм, потребує активного вживання в усіх суспільних сферах. Від такого суспільного функціонування вона збагачується, поповнює свій словник, розвиває інтелектуальні й емоційні сили, закладені в ній як суспільному явищі. Тільки у спілкуванні народжуються нові відтінки, нюанси, грані слова, особливості його сприймання різними людьми. Такий живий організм мови виявляє свою сутність і в мові художньої літератури, і в діловій, офіційній мові, і в наукових текстах, і в газетах та радіо-, телепередачах. Навіть звичайний побутовий діалог сягає своїм корінням у природу первісного і вторинного, народженого і повтореного іншими вустами слова.

Мова, якою не спілкуються, вмирає. Зі смертю ж мови вмирає народ, що був її творцем і носієм, вмирає жива культура, створена цим народом і мовою, а писемна та матеріальна культура губиться у віках і забувається. Народ, який втратив свою мову спілкування, втрачає й увесь той духовно-культурний світ цінностей, що витворився на ґрунті його мови. Такий народ уподібнюється тому народу, чю мову взяв для спілкування, тобто асимілюється, розчиняється в іншій нації. Але втративши все своє, надбане віками (й тисячоліттями), асимілюваний народ ніколи не зрівняється з сусідом, чю мову прийняв, бо він втратив національний ґрунт і гідність, він є менш вартісний, вторинний. Ось чому слід не тільки на словах визнавати право української мови на широке вживання у суспільному житті, а й кожному з нас постійно спілкуватися нею, аби українська мова жила повнокровним життям.

Забезпечивши повноцінне функціонування української мови в усіх сферах життя, держава одержить згуртоване суспільство національно свідомих громадян з активною життєвою позицією, зорієнтованою на єдність чи узгодженість інтересів Української держави, суспільства та особи.

Що дає громадянам України вивчення державної мови - сучасної української літературної мови?

*Перше* - гарантію повноцінно реалізувати всі права і свободи в межах Української держави на всіх виборних,

державних, виробничих посадах (незалежно від етнічного походження і віросповідання).

*Друге* - реалізувати творчі можливості в усіх сферах культурно-освітнього життя.

*Третє* - мати доступ до джерела української духовності, культури, науки, літератури, мистецтва, традицій і можливість урізноманітнювати свій творчий духовний світ відповідно до соціальної ролі, інтересів, уподобань.

*Четверте* (а можливо, це перше) - відчуття єдності з державою, яка про тебе піклується і яку ти зміцнюєш, відчуття єдності із землею, на якій живеш, з народом-творцем і носієм української мови; почуття комфортності від того, що ти вдома, що ти успадковуєш і несеш історичну пам'ять однієї з найдавніших культур.

Кожному громадянину України треба довести, що одним з перших його громадянських обов'язків є обов'язок поважати державну мову, вивчати, пропагувати її, користуватися сучасною українською літературною мовою в усіх сферах державно-суспільного та виробничого життя. І цей обов'язок належить до честі й гідності громадянина. А кожний, хто зневажає громадянський мовний обов'язок знати державну мову України, втрачає у власній повноцінності, збіднює себе.

Державотворча роль української мови тісно пов'язана з вихованням української мовної особистості. Доки не буде держава і вся освітньо-виховна система ґрунтовно, розумно й інтенсивно формувати українську мовну особистість громадян, доти українське суспільство розпинатиметься мовно-національними претензіями і суперечками, здебільшого безпідставними й безперспективними. Аргументом проти державності української мови не можуть бути заяви, що в Україні проживають представники 130 національностей, бо не може бути на одній території 130 держав і ніхто з тих представників сам не захоче жити в умовах стотридцятидержавності, в умовах державної незібраності і розхристаності. До того ж історичними господарями на території України є український народ і кримсько-татарський у Криму, отже, тільки ці два народи мають історичне право на державність своїх мов: української - на всій території України, кримсько-татарської - в межах Автономії Криму.

Нині в Україні постає питання державної ваги - виховання державного народу - громадян України української національності та інших національностей, які свідомо прилучаються до українства, розбудовують і зміцнюють українську державу тих, хто в ній живе і хоче жити, як у власному добротному домі. Особлива роль у такому вихованні належить українській мові - основному носієві українства, невичерпному джерелу української ментальності. Цьому сприяють кілька чинників інтра- і екстралінгвістичного характеру:

- українська мова належить до найдавніших слов'янських мов (окремі фольклорні тексти її мають 5-3 тис. років);
- українська літературна мова є високорозвиненою, структурно розбудованою, багатою виражальними засобами, граматично впорядкованою;
- українська літературна мова є унормованою на всіх рівнях (лексичному, фонетичному, граматичному);
- українська мова має багату художньо-літературну спадщину, що сягає вершин світового рівня мистецтва слова;
- українська мова належить до стилістично диференційованих мов, має всі стилі, підстилі та жанри, наявні у високорозвинених літературних мовах;
- сучасна українська мова сформована на народно-розмовній основі, що полегшує її сприймання і поширення;
- українська мова є живою, продуктивною, з активним словотвором, здатною до творення терміносистем. Вона живою є і в діаспорі;

• українська мова має державний статус, а це сприяє розширенню її суспільних функцій і активізації її внутрішньомовних процесів, збагаченню виражальними засобами.

Функції, сфера дії і призначення української мови у школі значно ширші, ніж інших навчальних дисциплін. Вона є навчальним предметом, бо має освітній об'єкт (онтологію), у даному разі - мову, знання (гносеологію) про нього у вигляді терміносистеми понять, категорій їх визначення і функції. Але крім того, що мова є навчальним предметом, вона є передусім засобом пізнання світу, формування особистості, засобом і сферою самовираження дитини. І в цих

трьох іпостасях мова являється дитині з її народженням, з першим словом матері, з пестощами батька, тобто задовго до того, коли постане в образі навчального предмета. Активно працюючи в період дошкільного розвитку, ці функції (призначення) мови мають залишитися пріоритетними і в початковому навчанні. Не сума знань про мову, а сама мова в її гармонійному живому звучанні, лексичному і фразеологічному багатстві, стрункості й вишуканості граматичних форм і конструкцій, стилістичному розмаїтті - має владарювати у мовній освіті. Інтенсивний розвиток мовлення у дітей початкових класів (гарна вимова, швидке набирання словника, орфографія, текстотворення) є запорукою успішного навчання у середніх і старших класах, інтелектуального, морально-етичного й естетичного розвитку учнів. Мова є скарбницею знань про світ, досвід поколінь, основою духовної і матеріальної культури народу. Про це неодноразово підкреслював Олександр Гончар: "Усунути деформацію мови, очистити її від спотворень, повернути нашій мові справжню народну красу - це справа честі всіх нас, і старших, і молодших, це природний обов'язок кожного перед незалежною, вільною Україною. Адже і мовою нації визначається моральне здоров'я народу, його розвиненість, культурність. Все це також визначатиме образ і творчу спроможу України в сім'ї цивілізованих демократичних держав".

Процес формування національної самосвідомості, мовної особистості є складним, багатограним, поступовим, не обмежується хронологічними рамками. Він починається в родині з материнською мовою, поглиблюється в роки навчання, міцніє на ґрунті об'єктивних знань про світ, землю, народ, державу<sup>1</sup>. У старших класах середньої школи й особливо у вищій школі молоді стають доступними духовно-культурні надбання нації, приходять усвідомлення не тільки родинного, суспільного, етнічного, а головне - духовного зв'язку зі своєю нацією, її духовною і матеріальною культурою, контактів з іншими народами і їх мовами, розширюється інформаційно-комунікативний простір: Усе це сприяє утвердженню української мовної особистості, тобто

<sup>1</sup> Див.: *Овчинко І.* Наука про рідномовні обов'язки. - Вінніпег, 1953.

мовця, який досконало знає українську мову, усвідомлено, творчо володіє нею, сприймає мову в контексті національної культури як духовну серцевину її; мовця, що користується мовою як органічним засобом самотворення, самоствердження і самовираження, розвитку своїх інтелектуальних і емоційно-вольових можливостей та як засобом соціалізації особи в даному суспільстві.

На формування мовної особистості впливають, власне визначають це формування, чинники як об'єктивні, незалежні від особи мовця, так і суб'єктивні. До суб'єктивних передумов і чинників належать:

- стан самої мови, її унормованості і наступна кодифікація, рівень розвитку і досконалість її підсистем (фонетичної, лексичної, граматичної), стилістична диференціація, тобто придатність української мови як мовної картини особи та світу до забезпечення всіх мовних потреб громадянина;

- сприятлива для життя і розвитку української мови суспільно-політична ситуація;

- традиція суспільного використання мови;

- повноцінне функціонування української мови в усіх сферах життя: державницькій, політичній, економічній, науковій, освітній, культурно-мистецькій, творчій, виробничій, побутовій та ін.

До суб'єктивних чинників, що впливають на формування мовної особистості, належать:

- \* здатність мовця здобувати мовну освіту і досконало оволодівати українською мовою;

- \* внутрішня готовність мовця здобувати мовну освіту і мовне виховання та досконало оволодівати мовою;

- \* моральна потреба мовотворчо вдосконалюватися і виражати свою особистість;

- \* готовність захищати українську мову поряд із шанобливим ставленням до інших мов;

- \* розуміння мовних обов'язків громадянина і виконання їх; активне ставлення до української мови, належний рівень мовної культури;

- \* постійна увага до звучання, використання мови.

В ситуації суцільної російськомовності, яка ще нерідко панує в окремих районах, містах, навчальних закладах і



установах України, спроба однієї чи кількох осіб користуватися українською мовою сприймається як вчинок, спрямований в інших співрозмовників і в самого себе, у власне "я", у власну психіку, душу. Тільки здійснюючи самостійні відповідальні вчинки, зорієнтовані, - як на своє благо, - на благо інших, на благо ідеї, мови, нації, держави, культури, своїх дітей і майбутніх поколінь, людина може пройти шлях морально-психологічного розвитку, шлях творення себе самої як особистості - найвищої цінності людського буття.

Вчинок, як психічне явище, цінний тим, що переростає у співучинок, вчинкове співавторство, такі способи взаємодії (у даному разі - мовного спілкування), які виростають на взаємовчинковій активності, на основі почуття спонтанної взаємності.

Психологи вважають, що "кожна людина своєю активністю має створювати "вчинкове середовище" для інших. Вчинок можна виховувати тільки вчинком<sup>1</sup>. Звідси випливає нехитра сентенція: кожен громадянин України, хто знає українську мову і може нею розмовляти, хай заговорить, і обов'язково знайде, якщо не зразу, то з часом співавтора свого вчинку. З'явиться вчинковий україномовний діалог і психічний бар'єр мовної скутості, нерішучості буде подолано. Ця порада є актуальною, бо в Україні немає громадян, які б не розуміли української мови, а більшість тих, що нині є російськомовними, можуть майже з таким успіхом, як російською, говорити й українською мовою. Їх стримує від цього рішучого кроку власна українськомовна недосконалість та неготовність до мовного вчинку. І перше, і друге легко здолає особистість з розвиненим почуттям громадянського мовного обов'язку.

Серед гуманітарних дисциплін особлива, на наш погляд, основна роль належить мові, бо з неї починається усвідомлення дитиною самої себе, з неї починається спілкування і пізнання навколишнього світу, і початкові етапи виховання і навчання дитини є власне мовними.

Психологи виділяють декілька архетипових етапів формування прошарків пам'яті, які людина проходить від народження до повноліття: світ прихованих знань, казка,

<sup>1</sup> Див: Основи психології: Підруч. / О.В.Киричук, В.А.Роменський, Т.С.Кириленко та ін. - К.: "Либідь" - 1995. - С. 417.

фольклор, релігія, наука, філософія, інтеграція знань. На всіх цих поступальних етапах розвитку і збагачення людської особистості провідником і віхою людині є Слово.

Тому в усіх освітніх навчально-виховних документах України (законах), підзаконних актах, концепціях, програмах, планах тощо питання мовної освіти й виховання мають знаходити (більшою чи меншою мірою залежно від фахової сфери) своє висвітлення і перспективу. Треба створити відповідний правовий клімат сприяння якісному впровадженню української мови в усі ланки освіти.

У Законі "Про освіту" мають бути точно названі принципи акредитації навчальних закладів України, визначено межі та критерії кожного рівня (від першого до четвертого) акредитації, серед яких обов'язковим критерієм для всіх рівнів має бути впровадження державного стандарту з української мови.

Середня і вища школи готують фахівців для Української держави, тому мовою державної освіти, мовою навчання має бути українська мова. Усі інші мови вивчаються як навчальні дисципліни. У навчальних закладах, що фінансуються не Українською державою, може бути вибір іншої мови навчання (російської, єврейської та ін.), але володіння українською мовою за відповідним рівнем державного стандарту обов'язкове і для них. І це має бути зазначено у правилах акредитації.

Атестація у школах, державні іспити у вузах, захисти кваліфікаційних робіт, а також захисти наукових робіт для присвоєння наукових ступенів і звань мають проводитися в Українській державі українською мовою. Цього можна домогтися лише тоді, коли в усіх навчальних закладах України буде досягнутий певний рівень викладання української мови, визначений державним стандартом.

### **Контрольні запитання**

1. Яка мовна ситуація в Вашому регіоні?
2. Що входить у зміст поняття “державність української мови”?
3. Яка роль адміністративно-управлінського апарату в утвердженні української мови як державної, у піднесенні мовної культури суспільства?
4. Що надає утвердження державності української мови - громадянині України, державі, нації і самій мові?
5. Як Ви розумієте мовний обов'язок громадянина України?
6. Яка роль мови у формуванні особистості громадянина?
7. Які функції виконує українська мова у сучасному українському суспільстві?
8. Які об'єктивні і суб'єктивні чинники сприяють утвердженню державності української мови в Україні?

### **Рекомендована література**

1. Комплексні заходи щодо всебічного розвитку і функціонування української мови. Постанова КМ України від 8 вересня 1997 р. № 998 // “Освіта”, 24 вересня 1997 р.
2. Булаховський Л. А. Виникнення і розвиток літературних мов / Вибр. Пр. В 5-ти т., К., 1975. - Т.1. - С. 327-328.
3. Радевич-Винницький Я. Україна: від мови до нації. - Дрогобич, 1997. - С. 46-47.
4. Огієнко І. Історія української літературної мови. - К.; 1995. - С. 294.

## **Розділ VII. Конституційні основи економічної системи**

Важливе місце в Конституції України займає визначення економічної системи, яка передусім характеризується відносинами власності і формами управління економічними процесами. Конституція передбачає, що кожен громадянин для задоволення своїх потреб не тільки може користуватися об'єктами права державної та комунальної власності, але й має право на приватну власність. Остання проголошується Конституцією непорушною (ст. 41).

Отже, Конституція передбачає право на існування різноманітності форм власності та видів господарювання. До того ж, як показує світовий досвід, для ефективності функціонування економіки необхідно, щоб провідне місце в суспільстві займала приватна власність. Нині в економічно розвинутих країнах частка продукції державного сектора у ВВП складає 10-15%, а в країнах, що розвиваються, - 20-30%<sup>1</sup>.

В результаті роздержавлення власності в Україні наприкінці 1996 р. вже понад 50% промислової продукції виготовляли недержавні підприємства. Саме цей вид власності покликаний створити ринкове конкурентне середовище, яке б сприяло поштовху економічного розвитку та його соціальній спрямованості.

Крім приватної власності, Конституція передбачає право на існування державної та комунальної власності. Так, у ст. 13 сказано, що "Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією". Ця ж стаття передбачає забезпечення державою захисту прав усіх суб'єктів права власності, які рівні

<sup>1</sup> *Атаджова Г.* Роль государства при переходе к рыночной экономике // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. - 1996. - № 2. - С. 16.

перед законом. У широкому розумінні право власності складається з таких елементів:

- право володіння, тобто право виняткового фізичного контролю над благами;
- право користування, тобто право застосування корисних властивостей благ для себе;
- право управління, тобто право вирішувати, хто і як забезпечуватиме використання благ;
- право на дохід, тобто право володіти результатами від користування благ;
- право суверена, тобто право на відчуження, споживання, зміну або знищення блага;
- право на безпеку, тобто право на захист від експропріації благ і від шкоди з боку зовнішнього середовища;
- право на передачу благ у спадок;
- право на безстроковість володіння благом;
- заборона на користування благом, що наносить шкоду довкіллю;
- право на відповідальність у вигляді стягнення, тобто можливість використання блага для сплати боргу;
- право на залишковий характер, тобто право на існування процедур та інститутів, які забезпечують відновлення порушеної правомочності.

Однак не всі положення Конституції щодо відносин власності мають однозначне тлумачення. Це передусім стосується земельних відносин. Так, у пояснювальній записці авторів до проекту закону "Про основні засади соціально-економічної політики" вказується, що "у приватну власність можуть надаватися землі в розмірі присадибної ділянки на громадянина згідно із законодавством. Всі інші землі перебувають у державній власності і є об'єктом права власності українського народу, що передбачено Конституцією України.

Розширення обсягів приватної власності на землю за рахунок зменшення державної власності на неї неможливе тому, що це буде суперечити Конституції України, а приватна власність окремих громадян не є об'єктом права власності українського народу, що передбачено Конституцією України"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Матіос А. Коли піднімаються поняття про проект закону, що суперечить... Конституції // Закон і бізнес. - 1996. - 20 листоп. - С. 2.

Таке розуміння власності на землю, на нашу думку, не відповідає ні Конституції України, ні Указу Президента від 8 серпня 1995 р. "Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям". Цим Указом передбачено, що паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам, колгоспам, кооперативам тощо на практиці означає визначення конкретної частки кожного члена таких підприємств. Розмір і вартість земельних ділянок мають бути рівними для всіх членів. Після закінчення процесу паювання вони мають через районні державні адміністрації отримати спеціальні сертифікати, що засвідчують їхнє право на певну земельну частку (пай).

Станом на 1 листопада 1997 р. роздержавлення земель в Україні проведено більш як у 9700 господарствах, що складає 96% від їх загальної кількості. У власність їхніх членів передано 27,4 млн га земель, у тому числі 25,2 млн га сільськогосподарських угідь. На площу понад 24 млн га сільськогосподарських угідь майже 5,7 млн селян отримали сертифікати на право на земельну частку.

Ті ж, хто виходить уже після проведення паювання й оформлення своїх справ відповідним сертифікатом, можуть вимагати відведення конкретної земельної ділянки в натурі. Саме ця земля передається їм у приватну власність. Процес передачі землі у приватну власність не тільки продекларований чинним законодавством, він проходить у реальному житті. У багатьох селах України вже урочисто вручено селянам Акти на право приватної власності на землю. Ці селяни володіють земельною часткою і мають право передавати її у спадщину своїм дітям, онукам, правнукам<sup>1</sup>.

Отже, приватна власність на землю розповсюджується не лише на присадибні ділянки. У зв'язку з цим слухачеві доцільно прокоментувати таке положення ст. 14 Конституції: "Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону". Чи дає підставу це положення обмежувати право приватної власності на землю тільки розмірами присадибної ділянки громадянина

<sup>1</sup> Гайдуцький П. Земельна реформа: що далі? // Уряд. кур'єр. - 1997. - 15 листок. - С. 6.

і заперечувати можливість розширення обсягів приватної власності на землю за рахунок зменшення державної власності?

Для вільної реалізації селянами їхніх юридичних прав власності на земельні частки необхідно створити нормативно-правову базу, яка б дозволила регулювати не лише передачу земельних паїв у заставу під іпотечне кредитування, але й формування ринку земельних паїв, тобто їх купівлю-продаж.

Передача земельних паїв в оренду під орендну плату не викликає жодних сумнівів. Вона відрегульована Законом України "Про оренду землі" й успішно здійснюється у сільському господарстві України. Так, на кінець 1997 р. в Україні вже нараховувалося близько 250 тис. пайовиків, у тому числі понад 150 тис. пенсіонерів, з яких майже 500 колективних підприємств вже передали в оренду колективним сільськогосподарським підприємствам (КСП) або фермерам свої земельні паї та одержують за них орендну плату. В ряді випадків це дуже суттєва орендна плата: від 100 до 1000 кг зерна, 50-200 кг цукру, стільки ж сояшнику тощо. Склався вже певний рівень такої орендної плати від 10 до 15% урожаю одержаного з паїв<sup>1</sup>.

Значно складнішим є питання, що пов'язане із заставою землі. Це передусім стосується вирішення проблеми передачі в заставу земельних паїв, аналогічно як це вже робиться з передачею сертифікованих паїв в оренду. У світовій практиці під заставою щорічно перебувають від 20 до 40% землі фермерів і приблизно така частка іпотечних ресурсів (кредитів під заставу землі) у загальній масі фінансових ресурсів фермерських господарств.

Особливо великі дискусії викликає питання щодо права на купівлю-продаж землі. З цього приводу немає однастайності навіть серед представників вищих органів державної влади України. Якщо керівництво вищого законодавчого органу виявляє негативне ставлення до цього питання, то керівники виконавчих органів влади намагаються позитивно його розв'язати. Так, Президент України Л.Д. Кучма, зокрема, відзначає, що "треба створити всі умо-

<sup>1</sup> Гайдуцький П. Земельна реформа: що далі? // Уряд. кур'єр. - 1997. - 15 листоп. - С. 6

ви і для того, щоб сільські бабуся чи дідусь, котрі всім своїм життям заробили оці два - два з половиною гектари землі, могли при бажанні їх продати і, отримавши кілька тисяч доларів, мати спокійну старість<sup>1</sup>.

Ринок земельних паїв може стати головним стимулом для надходження інвестицій у сільське господарство. Однак вирішення питання ринку земельних паїв, безперечно, з використанням певних умов і обмежень вимагає відповідного законодавчого підкріплення. Вибір правильної і реальної постприватизаційної стратегії у розвитку земельної реформи на найближчі роки має вже не просто фіскально-приватизаційне значення, а економічно-стимулюючу роль для стабілізації та економічного зростання сільськогосподарського виробництва.

Велика увага в Конституції приділена монетарній та фіскальній політиці. Йдеться про Державний бюджет України і її бюджетну систему; систему оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи (ст. 82).

Особливе місце у вивченні слухачами фіскальної політики займає бюджетна політика, яка спрямована на зміни державних доходів і видатків з метою підтримання ринкової рівноваги і стимулювання розвитку окремих сфер і галузей національної економіки. У цивілізованих країнах з розвинутим ринковим господарством державний бюджет фактично є концентрованим вираженням економічної політики. До одного із основних напрямків бюджетної політики більшості країн світу слід віднести намагання до бездефіцитного бюджету або підтримання дефіциту на мінімальному рівні.

Слухачеві слід усвідомити, що дефіцит державного бюджету входить у число найважливіших макроекономічних показників, що характеризують стійкість економічної системи. Країни, яким вдалося створити функціональні еконо-

<sup>1</sup> Вийти з глухого кута // Уряд. кур'єр. - 1997. - 16 груд. - С. 2.



мічні системи, що регулюють співвідношення доходів і видатків держави, здебільшого, мають позитивне сальдо або незначний за розмірами дефіцит.

Основою дохідної бази державного бюджету України є податкові надходження. Нині діюча в Україні податкова система має серйозні недоліки. Головна причина зниження ефективності податкової системи - її невідповідність існуючій структурі економіки. Податки не стимулюють розвитку виробничого сектора і приводять до відволікання коштів у сфері споживання та послуг. Зберігся старий підхід до податків як до винятково фіскального інструменту для мобілізації коштів на утримання державної машини і чиновницького апарату. Високі ставки податків поєднуються з величезним числом пільг. В результаті підприємства, що не отримали податкових пільг і змушені повністю сплачувати всі податки, попадають у важке фінансове становище.

Слухачам необхідно усвідомити, що для усунення вказаних недоліків необхідно виробити цілісну, виважену і послідовну податкову політику. До найважливіших принципів такої політики передусім належать:

- прямі податки, тобто податки, де об'єктом оподаткування є дохід фізичної особи, прибуток юридичної особи, земля, майно і капітал;
- непрямі видатки тільки у формі акцизів з метою обмеження споживання окремих товарів, можливостей виробника-монополіста в одержанні необґрунтовано високих доходів, а також для оподаткування предметів розкоші, захисту власного виробника;
- застосування при оподаткуванні обґрунтованої диференціації ставок податків залежно від виду діяльності і розміру одержуваного прибутку або доходу;
- ліквідація податкових пільг, які сприяють перерозподілу доходів, деформують вартісні показники в економіці і знижують конкурентоспроможність товаровиробників. Пільги можуть надаватися на певний строк і з умовою використання коштів на визначені державою цілі.

Аналіз ходу затвердження і виконання Державних бюджетів України за останні роки свідчить про значну невідповідність його основним вимогам чинного законодавства. Так, за перших дев'ять місяців 1997 р. державний

бюджет України виконано по доходах у сумі 11 млрд грн., або 58,1% витрат, затверджених на 1997 р. Дефіцит державного бюджету за цей період становив 4,9 млрд грн. або 7,7% валового внутрішнього продукту, що перевищує його величину, затверджену Верховною Радою України, на 2 відсоткових пункта (5,7%). Для покриття дефіциту державного бюджету отримано зовнішнє запозичення на 1129 млн грн. та внутрішнє фінансування на 4187 млн грн.<sup>1</sup>

Потрібно відзначити, що на 1998 р. Верховна Рада України ухвалила Державний бюджет у грудні 1997 р.. Відповідно до цього бюджет на 1998 р. затверджено по доходах у сумі 21 млрд 101 млн 50 тис. грн. і по видатках у сумі 24 млрд 481 млн 774 тис. грн. Видатки і доходи у таких обсягах затверджено з урахуванням повного погашення боргів по заробітній платі. Передбачено також, що граничний розмір дефіциту бюджету складає 3,3% ВВП і 13,8% видатків бюджету. У бюджеті передбачено, що на покриття дефіциту буде спрямовано із джерел внутрішнього фінансування 1 млрд 130 млн 723 тис. грн. та зовнішнього фінансування 2 млрд 250 млн грн. Граничний розмір державного внутрішнього боргу України на 1 січня 1999 р. визначено 16 млрд 961 млн 69 тис. У документі встановлено розмір державних зовнішніх запозичань України в наступному році для погашення державного боргу та фінансування дефіциту бюджету у сумі 3 млрд 79 млн 100 тис. дол. або 5 млрд 850 млн 300 тис. грн. (за курсом 1,9 грн. за 1 дол. США)<sup>2</sup>.

Отже, бюджетна політика української держави ще не відповідає вимогам Конституції, в якій сказано, що "Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами... Держава прагне до збалансованості бюджету України" (ст. 95).

Слухачеві важливо усвідомити, що фінансова політика тісно пов'язана з грошово-кредитною політикою. Остання в розвинутих країнах розглядається як інструмент регулювання економічної кон'юнктури, як оперативне і гнучке доповнення бюджетної політики. Ця політика базується на принципах монетаризму і має низку переваг перед фінансово-

<sup>1</sup> Економіка України // Уряд. кур'єр. - 1997. - 6 листоп. - С. 1.

<sup>2</sup> Державний бюджет України на 1998 рік ухвалено // Уряд. кур'єр. - 1998. - 5 січн. - С. 4.

ною політикою. Їй властива швидкість і гнучкість, а оскільки вона проводиться Національним банком, то значною мірою ізольована від політичного лобізму. У зв'язку з цим важко погодитися з професором Т.Ковальчуком, який вважає монетаризм найавантюристичнішою течією економічної думки ХХ ст.<sup>1</sup>

З приводу цього доцільно згадати, що сучасна світова економічна наука, яка є теоретичною базою ринкової економіки, вважає монетаризм як один із чотирьох основних інструментів макроекономічної політики.

Саме за допомогою монетарної політики уряд будь-якої країни контролює грошовий обіг держави, кредит та банківську справу. Центральні банки цих країн регулюють пропозицію цих грошей, їх кількість. Завдяки пропозиції грошей центральні банки впливають на макроекономічну діяльність.

Змінюючи грошову пропозицію, Центральний (Національний) банк може впливати на цілу низку економічних і фінансових змінних: процентні ставки, курси акцій, ціни на житлово-комунальні послуги, валютні курси тощо. Справжня природа монетарної політики - способи, за допомогою яких центральні банки контролюють пропозицію грошей та зв'язки між грошима, національним обсягом виробництва та інфляцією, - є однією з найцікавіших, важливих і, хоча суперечливих, але ні в якому разі, не авантюристичних течій економічної думки.

Інша річ, що сама монетарна політика без взаємозв'язку з іншими макроекономічними інструментами, зокрема з фіскальною політикою, зовнішньоекономічною політикою і політикою доходів, не може дати бажаних результатів. Особливе значення має монетарно-фіскальна суміш, тобто поєднання монетарної і фіскальної політики, яке доцільно використовувати для стабілізації економічного розвитку.

Значна увага в Конституції приділена створенню умов для підприємницької діяльності (ст. 42), яка виступає як самостійна, ініціативна, постійна, що здійснюється на власний страх і ризик, діяльність фізичних та юридичних осіб

<sup>1</sup> Ковальчук Т. Глухі кути ортодоксального монетаризму // Голос України. - 1996. - 14 листопад; Самвелов Пал. А., Вілльям Д. Нордхаус. Макроекономіка. - К.: Основи, 1995. - С. 110.

з метою отримання максимального прибутку. Слухачеві необхідно усвідомити, що для розвитку підприємницької діяльності необхідні такі основні умови:

- стабільність державної економічної і соціальної політики, яка є джерелом формування у підприємців і інвесторів упевненості в тому, що вони не стануть жертвами кон'юнктурних політичних рішень або кампаній;

- позитивна громадська думка - ставлення до підприємництва як до одного із престижних занять у суспільстві, терпимість до підприємницьких невдач;

- пільговий податковий режим, який забезпечує дійові стимули для відкриття нових підприємств і розширення існуючих;

- наявність розвинутої інфраструктури підприємництва - інноваційних і впроваджуючих центрів, що фінансуються на пайових засадах державою і приватним бізнесом, консультативних центрів і центрів з питань підготовки підприємців;

- ефективна система захисту інтелектуальної власності, дія якої охоплює не тільки винахідництво, але й всю продукцію, в тому числі нові ідеї, концепції і методи ділової активності;

- дебіюрократизація процедури регулювання господарської діяльності з боку державних органів, зокрема, скорочення форм звітності, полегшення правил реєстрації нових фірм.

Особливу увагу слухачам необхідно звернути на конституційний захист конкуренції у підприємницькій діяльності. У ст. 42 Конституції сказано, що "Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монополією становищем на ринку, несправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види і межі монополії визначаються законом". Конкуренція, тобто економічне суперництво відособлених товаровиробників за частку ринку і прибутку, отримання замовлень, досягнення певної мети або вигоди, виступає в умовах ринку важливим механізмом регулювання господарської діяльності. Ринкова конкуренція заступає "адміністративну конкуренцію", притаманну адміністративно-командній системі, - суперництво за фонди, ліміти, розподіл устаткування, державні капіталовкладення тощо.

Реалізація конституційної вимоги щодо недопущення зловживання монополієм становитиметься шляхом деконцентрації виробництва, конкретною формою якої є розукрупнення більшості об'єднань і великих підприємств в усіх галузях народного господарства. Деконцентрацію великих державних підприємств доцільно здійснювати шляхом відокремлення від них колишніх самостійних підприємств, філій, окремих цехів і виробничих структур, які повинні одержати статус самостійного підприємства. Цю операцію в основному доцільно здійснювати в процесі роздержавлення і приватизації.

Поряд із деконцентрацією, доцільно активізувати зусилля щодо створення великої кількості малих приватних підприємств, фермерських господарств. Мали і середні підприємства здатні забезпечити високу динамічність структури виробництва, а їхнє будівництво вимагає незначних коштів і строків. У розвитку малого бізнесу велику роль повинна відіграти державна підтримка і виважена податкова політика.

Аналіз розвитку малого та середнього бізнесу за останні роки в Україні показує, що він проходить ще дуже повільно, бракує належної як законодавчої, так і функціональної підтримки з боку держави. За даними статистичних органів, частка малого та середнього бізнесу у створенні ВВП складає лише близько 10%, тоді як у країнах із розвинутою ринковою економікою їх частка складає 60-70%. В Україні на кінець 1997 р. діяло близько 100 тис. малих підприємств, на яких зайнято біля 5% від загальної чисельності працівників народного господарства, 3,2 тис. кооперативів, 3,5 тис. спільних підприємств із прямими іноземними інвестиціями, 35,8 тис. фермерських господарств.

Галузева структура малого підприємництва характеризується такими даними: у сферах торгівлі, громадського харчування, матеріально-технічного забезпечення, збуту і заготівлі кількість діючих малих підприємств складає 53,3% від загальної їх кількості, у промисловості - 14,0, будівництві - 9,9, побутовому обслуговуванні - 5,2%.

Торговельні малі підприємства мають найбільшу питому вагу в структурі валових доходів - 36%, промислові - 26, будівельні - 19%. Зазначену тенденцію необхідно переорієнтувати в бік матеріального виробництва, зосередивши

суб'єкти малого підприємництва навколо великих підприємств, які б своєю енергією, пошуком та динамічністю "штовхали" розвиток цих підприємств.

Період бурхливого зростання кількості малих підприємств в Україні у 1992-1993 рр. (темпи зростання складали 148,5%) змінився стабілізацією і навіть його зниженням. У 1994 р. темпи їх зростання вже складали 106,4%, а у 1996 р. – 101,6%. Подальший розвиток фундаментальної соціально-економічної бази та створення сприятливих умов для залучення широких верств населення до підприємницької діяльності відповідатиме конституційним вимогам України.

### *Контрольні запитання*

1. Які основні чинники визначають економічну модель країни?
2. Яке співвідношення між різними формами власності доцільно мати для забезпечення ефективного функціонування економіки?
3. В яких масштабах допускає Конституція України приватну власність на землю?
4. Чи доцільно обмежувати приватну власність на землю лише присадибними та садовими ділянками?
5. Чи може здійснюватися розширення обсягів приватної власності на землю за рахунок зменшення державної власності на неї?
6. Чи доцільно здійснювати паювання землі між членами сільськогосподарських підприємств з наданням їм права виходу з колективного господарства разом з конкретною ділянкою землі в натурі, яка стає їх приватною власністю?
7. Яке місце в системі економічних важелів займає монетарна політика?
8. Яким чином в умовах перехідної економіки необхідно використовувати монетарну та фіскальну політику?
9. Який державний бюджет в умовах сучасної України доцільно мати: дефіцитний, малодефіцитний, збалансований, з перевищенням доходів над видатками?
10. За рахунок яких джерел можна покрити дефіцит державного бюджету?

11. Які наслідки має дефіцит державного бюджету?
12. В чому полягає суть підприємництва?
13. Які умови необхідні для розвитку підприємницької діяльності?
14. Яке значення має конкуренція для економічного розвитку країни?
15. Назвіть основні форми демонополізації в економіці України.

### *Рекомендована література*

1. *Амаджав Г.* Роль государства при переходе к рыночной экономике // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. - 1996. - № 2. - С. 16.
2. Вийти з глухого кута // Уряд. кур'єр. - 1997. - 16 грудн.
3. *Гайдучук П.* Земельна реформа: що далі? // Уряд. кур'єр. - 1997. - 15 листоп.
4. Державний бюджет України на 1998 рік ухвалено // Уряд. кур'єр. - 1998. - 5 січн.
5. Економіка України у січні-вересні 1997 року // Уряд. кур'єр. - 1997. - 6 листоп.
6. *Ковальчук Т.* Глухі кути ортодоксального монетаризму // Голос України. - 1996. - 14 листоп.
7. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. - К.: Комітет виборців України в рамках світової програми, 1996.
8. *Мацюк А.* Коли піднімаються поняття про проект закону, що суперечить... Конституції // Закон і бізнес. - 1996. - 20 листоп.
9. *Нагребецька І.* Будем, дядьку, газдувати // Уряд. кур'єр. - 1996. - 10 груд.
10. *Погорілко В.Ф.* Нова Конституція України. Текст Основного закону: Огляд і коментарі. - К., 1996.
11. Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарських підприємств і організацій: Указ Президента України від 8 серпн. 1995 р. // Уряд. Кур'єр. - 1995. - 12 серпн.
12. *Семюелсон Пол А., Вільям Д.* Нордгауз. Макро-економіка. - К.: Основи, 1995.

## Розділ VIII. Політичні засади української державності

Конституція України є Основним Законом тому, що вона констатує саме існування національної державності і закріплює основи суспільного та політичного ладу, проголошує основні принципи державного будівництва, судочинства, права та свободи громадян тощо<sup>1</sup>. Конституція є основоположним політико-правовим документом, який за своєю природою містить перелік основних норм державності, на основі яких утворюються і функціонують державні інститути. Конституція є тією віссю, тим своєрідним стрижнем, навколо якого розгортається законотворчий процес, приймаються закони, які регламентують різноманітні сторони життя суспільства. Можна казати, що Конституція України є Основним Законом саме через установчу за характером її ролі щодо законів та інших нормативно-правових актів, щодо закріплення нею механізмів позитивної правотворчості.

В цьому відношенні має принципове значення ст. 1 розд. I Конституції, яка чітко визначає зміст, сутність і характер нашої держави: "Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава".

Розкриємо зміст цих основоположних категорій, які визначають сутність держави. Ключовим з цих категорій є поняття суверенітету, оскільки якщо немає суверенітету, - немає й держави. В узагальненому викладі під суверенітетом держави звичайно розуміється незалежна від будь-яких сил, обставин і осіб верховність.

За сучасних умов суверенітет найчастіше розглядається як верховність влади держави всередині країни та її незалежність від будь-якої влади іншої держави. Поєднання двох начал - верховності і незалежності - означає як право держави на незалежність і свободу від посягань ззовні і зсередини, так і право управляти, панувати, володарювати, свободу приймати рішення, здійснювати функції верховної влади. Таким чином, розрізняють два аспекти суверенітету - внутрішній і зовнішній.

<sup>1</sup> Дяк.: Бурчак Ф. Конституційний марафон завершено // Політика і час. - 1996. - № 9.



Під внутрішнім аспектом суверенітету розуміється можливість для держави розпоряджатися своєю територією і ресурсами, а також через видання законів - примус підданих до їх виконання. Тому в Конституції України як і в її Основному Законі перелічений значний комплекс обов'язків людини і громадянина. Так, скажімо, ст. 68, розд. II проголошує: "Кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей. Незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності". Слід підкреслити також, що у внутрішньому житті країни суверенітет передбачає верховність уряду та державних структур, які ним формуються.

Зовнішній аспект суверенітету ототожнюється з можливістю держави проводити незалежну політику, встановлювати дипломатичні відносини з іншими державами, оголошувати їм війну або заключати мир тощо. Важливою ознакою державного суверенітету є визнання міжнародним співтовариством, іншими суб'єктами міжнародних відносин права даного уряду на юридично рівних засадах вступати у взаємини з іншими країнами. Нарешті, зовнішній аспект суверенітету передбачає право і необхідність його захисту, захисту державних кордонів і територіальної цілісності. Саме тому в Конституції записано (ст. 2, розд. I) що: "Суверенітет України поширюється на всю її територію... Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою". А ст. 17 розд. I фіксує: "Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу". І це знаходить своє логічне нормативне втілення в ст. 65, розд. II: "Захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів є обов'язком громадян України".

В політико-правовому плані "суверенітет" як норму державного життя правомірно уявляти у вигляді парадигм "суверенітету факту" і "суверенітету визнання" (або "суверенітету злагоди") як двох пануючих в різні епохи і різних політичних системах типів реалізації базисної формули суверенітету. "Суверенітет факту" відповідає такому положен-

ню, коли світове співтовариство держав своїм визнанням лише ратифікує сам факт самоутвердження і життєстійкості будь-якого режиму, який примушує рахуватися з собою як з реальною силою. Для "традиційних" міжнародних систем, де панує "суверенітет факту" характерне жорстке розмежування сфер зовнішньої і внутрішньої політики: остання є справою суверенних режимів, що не допускають втручання у свої домашні справи. "Суверенітет визнання" висловлює тенденції таких епох і систем, у рамках яких сила і стабільність світового співтовариства в цілому визначає силу і стабільність кожної суверенної держави. В таких умовах норми політичної поведінки, що демонструють прихильність духу згоди привалюють над свавільям і цінносним сепаратизмом окремих режимів, а грані між зовнішньою і внутрішньою політикою розмиваються.

Федеративні та конфедеративні моделі розподіленого суверенітету - типові представники парадигми "суверенітету визнання", у міжнародних справах така парадигма виявляється лідируючою лише у дуже рідких випадках. Загальновідомими прикладами останньої можуть бути недовгий період Священного Союзу у Європі ХІХ ст., а також відносини між країнами Заходу, перш за все членами ЄС в наш час.

Водночас необхідно зауважити, що кінець 80-х початок 90-х рр. нашого століття ознаменувалися спробами західних держав спираючись на структури ООН і нові політичні реалії перш за все у Східній Європі розповсюдити "суверенітет визнання" з боку ведучих суб'єктів світового співтовариства і на інші регіони землі. Процедуру "суверенітету визнання" пройшла Україна та інші держави зі складу республік колишнього Союзу.

Звертаючи увагу на прагнення західних держав виробити придатні для себе і світу форми "суверенітету визнання", слід виділити і таке популярне поняття як "суверенітет особи". Найбільш логічне тлумачення сенсу "суверенітету особи" полягає в тому, щоб пов'язати це поняття з зростаючим впливом міжнародних інстанцій, що захищають права людини від зазіхань з боку держави та готовністю вагомих сил у світовому співтоваристві надати свій потенціал в підтримку зусиль цих організацій. Іншими словами, "суверенітет особи" - основа для утвердження в міжнародних

відносинах "суверенітету визнання", практики всеоб'ємлюючої парадигми з підпорядкуванням суверенітету окремих режимів авторитету інституцій, що представляють співтовариство в цілому та проникливість кордонів між зовнішньою і внутрішньою політикою. Конкретні режими можуть реалізувати свою волю під титолом суверенітету народу або нації, але в ім'я суверенітету особи може демонструвати свою владу лише міжнародний порядок<sup>1</sup>. У наші дні формула "суверенітет особи" набуває особливого значення в процесі становлення і розвитку нових національних держав як суверенних суб'єктів світового співтовариства.

Тому зрозуміло, що поняття суверенітету не може бути абсолютним. Україна, як і будь-яка інша держава, існує і розвивається у тісній системі зв'язків з іншими незалежними державами і тому, відстоюючи свій суверенітет, свої національні інтереси, повинна враховувати національні інтереси інших країн, їхній суверенітет, загальнолюдські інтереси в цілому і відбудовувати свою політику таким чином, щоб вона відповідала загальнолюдським принципам і нормам міжнародного права. Відомий американський політолог К. Райт не випадково визначає суверенітет як "статус суб'єкта міжнародного права і верховної інстанції у встановленні власного правопорядку... З точки зору місцевого законодавства кожний суверенний суб'єкт юридично всемогутній", однак "з точки зору міжнародно-правової - суверенітет обмежений законом і царина цих обмежень варіюється в часі і просторі"<sup>2</sup>. Тому ст. 18 Конституції України і проголошує: "Зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співробітництва за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права".

А найголовнішими з цих принципів є:

- поважання суверенітету і суверенної рівності всіх держав;
- взаємна відмова від застосування сили або загрози силою;

<sup>1</sup> Див.: *Нер В., Стенрок П.* Конституція - Основний Закон України в запитаннях і відповідях. Навч. посібник з основних положень Конституції України. - Львів-К., 1996.

<sup>2</sup> Wright Q. a study of War. - Chicago. - 1972. - Vol.2. - p.743

- поважання територіальної цілісності і непорушності кордонів;
- невтручання у внутрішні справи інших країн;
- поважання прав людини як у своїй країні, так і за її межами.

Таким чином, як бачимо, Конституція України "узгоджена з основними вимогами сучасного світового політичного процесу і відповідними міжнародними документами стосовно принципів розбудови правової держави, функціонування громадянського суспільства, прав і свобод людини і громадянина. Конституція відкриває для України можливості повноправного і рівноправного входження в простір світового цивілізованого співтовариства"<sup>1</sup>.

Не менш важливим положенням, яке знайшло своє нормативне виявлення в Конституції України, є визначення Української держави як демократичної. Мабуть не буде перебільшенням сказати, що ідея демократичності наскрізь пронизує весь текст Конституції. І хоча демократичність будь-якої конституції реально може бути засвідчена тільки у процесі застосування і реалізації її норм на практиці і для цього треба, щоб суспільство пройшло певний історичний період свого демократичного розвитку, принциповим є те, що ті положення Конституції України, які закріплюють демократичний характер життя нашої держави, дозволяють мати впевненість, що розвиток цих процесів буде незворотнім.

Звернення до концепту демократії вимагає уточнення змісту і смислу цієї категорії, адже відомо, що вона тлумачиться по-різному, має багато вимірів і різні люди і покоління людей сприймають її своєрідно. Одні ототожнюють демократію із свободою, інших привертає в ній утвердження рівності між громадянами, принципів соціальної справедливості. Але, як зауважує В.Трипольський, якщо акцентувати увагу на соціально-політичних аспектах, які набувають особливого значення з огляду на перехідний характер нашого суспільства, то в цьому разі на перший план висуваються питання влади. І демократія цікавить нас тоді, перш за все, як народовладдя<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Див.: Демчук П. Виражаючи суверенну волю народу / Розбудова держави. - 1997. - № 6. - С. 6.

<sup>2</sup> Трипольський В. Демократія і влада // Вісн. - 1997. - № 1. - С. 8.

Взагалі слід зазначити, що тлумачення демократії саме як народовладдя є найбільш широко розповсюдженою точкою зору відносно характеристики цього поняття - не випадково й саме це слово, як відомо, в буквальному перекладі воно означає саме "владу народу". Але не слід розуміти народовладдя занадто буквально, саме в такому значенні. При тому величезному колі питань, які доводиться вирішувати сучасній державі, народ у сукупності всіх його громадян, зайнятих повсякденною продуктивною працею, не зможе постійно, день-у-день відправляти безпосередньо державні функції і покладає їх на професійно підготовлених політиків та державних діячів - своїх представників в органах державної влади. Але народ не може цілком відсторонитися від спрямування діяльності держави, визначення її конституції, основних засад внутрішньої і зовнішньої політики, а також призначення осіб по безпосередньому відправленню влади. Тому відбувається певне розмежування владних функцій між народом і тими, кому доручено безпосередньо працювати в державних структурах, і кому делегується законодавча, виконавча та судова гілки влади<sup>1</sup>.

Отже, справжнє народовладдя виявляється в тому, що народ виступає як носій і джерело влади, залишаючи за собою виконання установчої та контрольної функцій, коли він обирає посадових осіб, вирішує через плебісцити або референдуми доленосні питання життя держави і контролює дії державних посадових осіб щодо виконання своїх обов'язків, залишаючи за собою право заміни тих з них, хто не виправдав довіри. Виходячи з такого тлумачення народовладдя Конституція фіксує (ст. 5, розд. I), що "...Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами".

При цьому не може не звернути на себе увагу та обставина, що, як записано у преамбулі Конституції, Верховна Рада України прийняла Конституцію - Основний Закон України "від імені Українського народу, громадян України

<sup>1</sup> *Трипільський В.* Демократія і влада // Вісн. - 1997. - № 1. - С. 18.

всіх національностей". Це є дуже важливим демократичним чинником розвитку української державності, оскільки в сучасному цивілізованому світі термін "народ" є значно ширшим за поняття етнічної приналежності і об'єднує громадян усіх національностей, що мешкають на певній території і виступають носієм права на державне самовизначення. Таке визначення робить безглуздим протиставлення українців етнічним неукраїнцям - і ті, і інші рівною мірою входять у поняття "український народ"<sup>1</sup>.

Тому необхідно звернути особливу увагу на ст. 11 Конституції, де вперше в пострадянській практиці визнається, що крім титульної національності - українців, корінними є й інші народи та національні меншини. Взагалі слід зауважити, що поважання і захист інтересів і прав меншості є невід'ємною ознакою демократії. Демократична форма правління не може виступати лише від імені більшості. Дійсно демократичним буде лише такий устрій, в якому права меншості безумовно враховуються в процесі прийняття політичних рішень. Про це, доречі, писав відомий правознавець і історик І.Покровський: "Інтерес більшості не сам по собі може мати значення, а лише тоді, коли він може бути етично виправданим. Разом з тим очевидно, що і меншість може мати свої права і при тому права більш сильні, ніж права більшості. Про це часто забувають, внаслідок чого принцип більшості... перетворюється в проповідь необмеженого панування більшості над меншістю". І тому не випадково у ст. 21 розд. II зафіксовано, що усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах.

Як бачимо, демократія не зводиться лише до народовладдя. Також слід зауважити, що демократія не зводиться лише до народовладдя. Вона має багато інших ознак, серед яких треба перш за все виділити стан розвитку і реального захисту основних прав і свобод громадян. І тому не випадково в Конституції проголошується (ст. 3, розд. I): "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

<sup>1</sup> Див.: Проект Конституції України: стан, проблеми, перспективи. - К., 1996. - С. 14.

людини є головним обов'язком держави". Це ключове положення знайшло свій розвиток у розд. II Конституції України, де проголошується досить широкий комплекс основних прав і свобод людини, що відповідають загально визнаним міжнародним нормам. Так, ст. 21 проголошує: "Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними". У ст. 22 говориться про те, що права і свободи людини і громадянина закріплені цією Конституцією, не є вичерпними і що конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. А ст. 24 підкреслює: "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".

Треба також, акцентуючи увагу на демократичному змісті Основного Закону нашої держави, підкреслити, що вперше в українському конституційному будівництві закріплюються, випливаючи з самої природи людини, невідчужені права, серед яких право на життя, особисту недоторканість, повагу до гідності, на невтручання в особисте життя, на свободу пересування та обрання місця проживання, на безпечне для життя і здоров'я довкілля і таке інше.

Обсяг реалізації деяких з цих прав буде поступово розширюватися. Так, згідно із стандартами Ради Європи, Україна повинна в якнайкоротший час скасувати смертну кару як кримінальне покарання. Для створення більш сприятливих умов для реалізації права на свободу пересування та обрання місця проживання слід відмінити обов'язкову прописку за місцем проживання і поступово полегшувати умови виїзду громадянина за кордон.

Однією з ознак демократизму є політичний та ідеологічний плюралізм, що також записано в Конституції України.

Зокрема ст. 15, розд. I проголошує: "Суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності. Жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова. Цензура заборонена". Ці загальні положення знайшли свою конкретизацію в наступних статтях Конституції, які гарантують право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів

і переконань (ст. 34), право на свободу світогляду і віросповідань (ст. 35), право на свободу об'єднань у політичні партії та громадські організації, участь у професійних спілках (ст. 36) і т.ін.

Звісно, що кожна держава має себе захищати і що демократія не має нічого спільного з анархією і всездозволеністю, що права і свободи тільки тоді дістають практичного втілення, коли вони підкріплені певними обов'язками громадянина перед державою і суспільством. Демократія починається лише там, де найвищою владою в країні є закон. Демократія без справедливого і суворого правопорядку - це хаос, шлях до безодні. Відомо, що ще Арістотель тісно пов'язував демократію із свободою, вважаючи її початком демократичного ладу. Але політична свобода, підкреслював пізніше відомий французький мислитель середньовіччя Ш.Монтеск'є, полягає не в тому, щоб робити, що бажається. Свобода є право робити все, що дозволено законами. Якщо б громадянин міг робити те, що цими законами забороняється, то в нього не було б свободи, бо те ж саме могли б робити й інші громадяни.

Таким чином, передові мислителі минулого вже давно звертали увагу на дуже важливий принцип демократичного устрою - на взаємозв'язок свобод і обов'язків.

Тому, зрозуміло, перелік основних прав і свобод людини в Конституції супроводжується комплексом певних застережень і обмежень. Скажімо, 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 (ст. 35). А свобода об'єднання у політичні партії та громадські об'єднання (ст. 36) обмежується заборонаю створення таких 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.



З ідеєю демократизму органічно пов'язана ідея соціальної української держави. Слід нагадати, що за радянські часи панувало уявлення про державу як головне знаряддя політичної влади в класовому суспільстві. Проте еволюційний процес розвитку держави і досвід розвинутих індустріальних країн переконливо свідчив про поступове перетворення держави з інструменту владного панування певного класу у виразника інтересів всього суспільства. "Держава, - визначає "Американська народна енциклопедія", - співтовариство політично організованих людей на чолі з урядом, яке характеризується суверенітетом".

Соціальна держава є продуктом розвитку цивілізації, внаслідок якого держава поступово перетворюється на позитивну економічну силу, виразника інтересів всіх верств суспільства, стає гарантом суспільної злагоди. Через те, що держава є виразником інтересів всього суспільства, вона має гарантувати споживання індивідом певних благ і захистити ринок і суспільство від негативних наслідків ринкового середовища. Оскільки формування ринку ніколи нормально не проходить без участі держави, оскільки такий захист є необхідним і особливо настійним в умовах трансформаційної кризи. Соціальна злагода і соціальні гарантії виступають як необхідна передумова всіх соціально-економічних перетворень і сталості суспільства<sup>1</sup>. Тому дійсно демократичною може бути тільки соціальна держава, тобто держава, яка проявляє постійну турботу про своїх громадян, держава, в якій людина виступає основною соціальною цінністю. В Конституції України з цього приводу записано (ст. 3, розд. I): "Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю".

Слід наголосити, що це зафіксоване в Конституції положення підкріплюється достатньою кількістю соціально-економічних прав і гарантій. Їх навіть більше, ніж у розвинутих країнах. Скажімо, в Основному законі ФРН записано, що Німеччина є "соціальною правовою державою", що передбачає практичну реалізацію чотирьох основних принципів: гідного прожиткового мінімуму, соціальної

<sup>1</sup> Див.: Підприєморчук Я. Соціальна держава // Розбудова держави. - 1996. - № 9.

рівності, соціального забезпечення, загального добробуту. Як бачимо, Конституція Німеччини взагалі не містить переліку соціально-економічних прав, хоча при цьому підкреслюється необхідність дотримуватися цих соціальних прав за будь-яких обставин.

Конституція ж України досить детально розглядає ці права і дає досить широкий їх перелік. Ст. 46, наприклад, проголошує, що громадяни України "мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом". Ст. 42 захищає права споживача. Ст. 43 проголошує право на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, надає право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом. У ст. 45 зафіксоване право на відпочинок, а в ст. 47 - право на житло. В Конституції України містяться також право на охорону здоров'я, яке забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм, хоча при цьому підкреслюється, що держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності (ст. 49); право на безпечне для життя і здоров'я довкілля (ст. 50); право на освіту, доступність і безоплатність якої забезпечуються державою (ст. 53) тощо.

Однак слід зауважити, що згідно зі сталою традицією Конституція проголошує широкий комплекс соціально-економічних прав і гарантує споживання індивідами нагальних благ лише у відповідних кількостях. Проте це не означає, що соціальна держава повинна виробляти такі блага сама. Просто йдеться про настійну потребу в їх споживанні в належній кількості. Так, в Конституції записано, що повна середня освіта є обов'язковою (ст. 53). Але вона не зобов'язує при цьому відвідувати лише державну школу - це може бути будь-яка офіційна школа. Держава проголошує право на охорону здоров'я, але це не означає, що лікуватися людина може тільки в державних лікарнях або оздоровчих закладах. Стосовно житла держава може будувати житло і надавати його громадянам, які потребують соціального захисту безоплатно або за доступну для них плату (ст. 47), але водночас

вона створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати власне житло або придбати його у власність, або взяти в аренду. Соціальність держави проявляється насамперед в розробці соціальної стратегії, яка являє собою систему пріоритетних інтересів людини, визначених на основі тенденцій і перспектив економічного і соціального розвитку, а також заходів, що сприяють їх реалізації, і таким чином забезпечують захист соціальних інтересів і соціальну злагоду в суспільстві.

І, нарешті, про поняття правової держави, яка поєднує в собі характеристики і суверенності, і демократичності, і соціальності. Варто звернути увагу на якісні ознаки правової держави:

1. Верховність права у всіх сферах життєдіяльності суспільства, правова рівність.
2. Відкритість і публічність органів влади.
3. Поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову.
4. Рівність закону для всіх, рівність всіх перед законом.
5. Гарантованість свободи особи в рамках законності, взаємна відповідальність держави та особи, інтегрованість особи в суспільство, подолання відчуження від нього.
6. Гарантованість свободи об'єднань громадян, взаємна відповідальність держави і об'єднань громадян, а також об'єднань та індивідів.
7. Високий рівень розвиненості громадських структур, можливість об'єднань громадян і особи брати участь в управлінні суспільством.
8. Контроль влади з боку суспільства, громадян та їх організацій.
9. Відповідальність держави перед особою і суспільством, перед світовим співтовариством правових держав.

Слід зазначити, що всі ці ознаки тією чи іншою мірою знайшли своє віддзеркалення в Конституції України. Так, у розд. I Конституції проголошується, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права (ст. 8), причому норми Конституції України є нормами прямої дії. Ст. 3 наголошує на відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, а ст. 6 фіксує: "Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади

здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України”.

Вихідним в розумінні і тлумаченні Конституції, безумовно, є закладений в ній принцип верховенства права. Саме він наповнює реальним змістом формулу правової держави, тобто держави, яка підкоряється праву, а не маніпулює ним на догоду певним політичним силам. Адже за радянських часів культивувався постулат, за яким право - це інструмент в руках партії і держави для перебудови, в тому числі і примусової, суспільних відносин. Не менш важливою є норма про розподіл державного володарювання на згадані три сфери і виділення трьох відповідних видів органів державної влади, оскільки світова практика переконливо довела, що три галузі управління, будучи розділеними, самостійними, немов урівноважують одна одну, забезпечуючи успішне функціонування всього демократичного механізму. Відповідно до цього принципу кожна гілка влади не просто повинна вміло реалізовувати чітко окреслені законом функції, але при цьому бути суверенною, незалежною від інших, служити доповнюючим, стримуючим фактором для інших двох гілок влади з метою неприпущення абсолютизації їх функцій як на вертикальному, так і на горизонтальному рівнях. Згідно з принципом розподілу влади органи держави в рамках своїх повноважень діють самостійно, взаємодіють між собою і врівноважують один одного.

Треба мати на увазі, що розподіл влади - не самоціль. Це, насамперед, створення механізмів від узурпації влади якоюсь її гілкою. Як застереження від авторитаризму і тоталітаризму. Саме це і є головним у системі розподілу влади і дуже важливо те, що в Конституції України досить чітко проведене розмежування повноважень між органами законодавчої (Верховна Рада), виконавчої (Кабінет Міністрів) та судової влади, детально окреслені повноваження кожної з цих гілок влади, про що переконливо свідчить зміст розд. IV, V, VI і VIII Конституції.

Слід додати, що проблема розподілу функцій між гілками влади безпосередньо пов'язана з формою державного правління, під якою розуміється структура вищих органів державної влади, порядок їх утворення і розподілення компетенції між ними. В Конституції чітко сказано

(ст. 5, розд. I), що Україна є республікою, тобто однозначно проголошено встановлення в нашій країні республіканської форми державного правління. Але історичний досвід свідчить про те, що існує декілька видів республіканського правління, найбільш розповсюдженими з яких є: парламентська республіка, президентська республіка та напівпрезидентська або президентсько-парламентська республіка. Відмінність між ними пов'язана, насамперед, з тією роллю, яку відіграє в політичному житті суспільства голова держави - президент і з розподілом відповідальності і компетенції між президентом, парламентом та урядом. Якщо, скажімо, в умовах президентської республіки президент водночас є і головою держави і главою виконавчої влади, який сам призначає уряд і який сам очолює і який є відповідальним перед ним, то при парламентській республіці президент як глава держави виконує суто представницькі функції, виконавча ж влада належить уряду, який призначається парламентом залежно від розстановки в ньому політичних сил і відповідальний перед ним. Напівпрезидентська республіка являє собою своєрідний симбіоз двох попередніх і відрізняється від них тим, що президент хоча і не є безпосереднім головою виконавчої влади, розділяє її з головою уряду, оскільки саме він за згодою парламенту призначає голову уряду та припиняє його повноваження, а уряд, в свою чергу є відповідальним за свою діяльність перед Президентом, хоча при цьому є підконтрольним і з боку парламенту. Безумовно, є й інші відмінності між названими трьома видами республіканського правління, але вони не є вельми суттєвими.

Зазначимо в цьому зв'язку, що якщо в Конституції беззаперечно зафіксована форма державного устрою України як унітарної держави (ст. 2), то тип республіканського правління у ній не визначений, але ретельний аналіз повноважень Президента України, Верховної Ради та Кабінету Міністрів України, що окреслені в Основному Законі, дозволяє зробити висновок, що за своїм характером Україна є саме напівпрезидентською республікою. Так, розд. V Основного Закону свідчить про те, що повноваження Президента країни є вельми значними і широкими. Ст. 102 проголошує, що Президент України є главою держави, виступає від її імені і є гарантом державного суверенітету. Ст. 106 підкреслює, що Президент забезпечує державну неза-

лежність, національну безпеку і правонаступництво держави; він призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції, припиняє повноваження Верховної Ради, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися; він є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил і здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави. Але найголовнішим є те, що згідно з тією ж ст. 106 саме Президент за згодою Верховної Ради призначає Прем'єр-міністра України, а за поданням останньої - і членів Кабінету Міністрів і саме він - знов таки за згодою Верховної Ради призначає і звільнює Генерального Прокурора України.

Водночас ми бачимо, що згідно з Конституцією вельми широкими повноваженнями наділена і Верховна Рада, яка є "єдиним органом законодавчої влади в Україні" (ст. 75). Верховна Рада має право на внесення змін до Конституції України і призначення всеукраїнського референдуму в обумовлених Основним Законом випадках; вона затверджує державний бюджет та здійснює контроль за його виконанням; визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики; надає згоду на призначення Президентом Генерального Прокурора; призначає на посаду та звільнює за поданням Президента Голову Національного банку України, нарешті, Верховна Рада має право на усунення в порядку імпичменту Президента України у випадках, які спеціально обумовлені Конституцією. Але не менш важливим є те, що Верховна Рада дає згоду на призначення Президентом Прем'єр-міністра України і може розглядати питання про відповідальність Кабінету Міністрів та прийняти резолюцію недовіри йому.

Нарешті, в Конституції України досить чітко визначені функції та повноваження Кабінету Міністрів України, який (ст. 113) є "вищим органом в системі органів виконавчої влади" і "відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України". Як вищий орган виконавчої влади Кабінет Міністрів, згідно з Основним Законом, забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента; уряд України вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; забезпечує рівні умови розвитку всіх норм власності; здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю тощо (див. ст. 116, розд. VI).

Слід зазначити, що факт прийняття Конституції сам по собі, зрозуміло, не вирішує проблем, які стоять перед суспільством. Основний Закон стимулює розвиток законодавчого процесу, який здійснюється відповідно до конституційних вимог і норм. Конституція є документом, який за своєю природою містить у собі певні елементи декларативності, хоча при цьому норми Конституції мають пряму дію, тобто на них можна і треба поспілатися, відстоюючи свої права у суді. Але вона не може і не повинна бути якоюсь інструкцією, яка детально регламентує всі сторони життя суспільства і передбачає всі можливі варіанти розвитку подій. Конституція проголошує гарантованість, але не забезпечує реальні гарантії. Це можливо забезпечити тільки конкретним законодавством. Для практичного втілення положень Основного Закону необхідно створити відповідний правовий механізм, тобто розробити і прийняти систему законів, які б забезпечили їх реальність. Тобто, як слушно вважає П. Демчук, з прийняттям Конституції конституційний процес в Україні не завершився, а тільки вступив у новий етап, головний зміст якого полягає у формуванні на основі ухвалені Конституції системи конституційного права, без якого сама Конституція залишається декларацією про наші наміри. Ось чому зволікання з прийняттям законів, які б розвивали й конкретизували конституційні положення, давали б механізм їх втілення в життя, може не тільки завдати шкоди конституційному процесові, а й дискредитувати Конституцію України як таку, що не діє<sup>1</sup>. Не менш важливим є й практичне втілення в життя системи прийнятих законів на основі однакової рівності всіх перед законом. Причому особливо уважними і навіть прискипливими у виконанні законів повинні бути органи державної влади і посадові особи, які мають у цьому відношенні бути прикладом для всіх.

<sup>1</sup> Див.: Демчук П. Виражаючи суверенну волю народу: Розбудова держави. - 1997. - № 6. - С. 6.

Необхідно підкреслити, що за своїм фактом і змістом Конституція України відповідає загальним інтересам суспільства. Водночас вона може і має виступити актом, який об'єднає, інтегрує суспільство. Конституція є Основним Законом держави, тобто документом, який фіксує організацію державної влади на всіх її рівнях, але й насамперед на рівні вищих її щаблів. Вона є документом, який закріплює роль держави як складового елементу громадянського суспільства, причому елементу, головним завданням якого є забезпечення успішного розвитку цього суспільства.

### *Контрольні запитання:*

1. Охарактеризуйте зміст і якісні ознаки державного суверенітету України.
2. Визначте поняття "соціальна, правова держава".
3. Проаналізуйте характер та особливості взаємозв'язку між демократичною державою і громадянським суспільством.
4. Охарактеризуйте основні умови становлення громадянського суспільства в Україні.
5. В чому зміст принципу розподілу влади і як цей принцип втілюється в Конституції?

### *Рекомендована література*

1. Бурчак Ф. Конституційний марафон завершено // Політика і час. - 1996. - № 9.
2. Вовк Ю., Мадзей С., Буган Ю. Конституція України - навчальний курс. - Тернопіль, 1996.
3. Демчук П. Виражаючи суверенну волю народу // Розбудова держави. - 1997. - № 6.
4. Кривенко Л. Український парламентаризм. До питання конституційних гарантій // Віче. - 1996. - № 11.





## **Розділ IX. Конституційні основи духовної сфери життєдіяльності суспільства і людини**

Створення умов для інтелектуального, духовного розвитку українського суспільства, його громадян є однією з основних функцій держави. Тому природньо, що Основний Закон України велику увагу приділяє політико-правовому регулюванню духовного життя українського суспільства, яке спрямоване на посилення соціодинаміки культури, освіти, науки, реалізацію духовних потреб людини, формування і збагачення творчого потенціалу особи, всебічну самореалізацію духовного потенціалу громадянина. Конституція законодавчо закріплює важливу роль культури, освіти, науки та інших складових духовної, гуманітарної сфери, котрі завжди були і залишатимуться базовими цінностями державності. Головна мета конституційного регулювання духовною сферою полягає в створенні умов для всебічного розвитку творчого, освітнього, наукового, культурного потенціалу кожної особистості і суспільства в цілому, послідовної інтелектуалізації суспільства як головного резерву його прогресу, збагачення і піднесення його духовності.

Конституція закріплює норму про те, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності. Гарантією ідеологічної багатоманітності є заборона визнавати жодну ідеологію як обов'язкову. Держава, безперечно, не може не дотримуватись тих чи інших ідеологічних доктрин, обійтись без закріплення системи ціннісних, у тому числі ідейно-світоглядних орієнтацій, які були б своєю духовною субстанцією українського суспільства, але вони не можуть бути офіційно проголошеними як обов'язкові.

Загальновідомо, що в радянський період нашої історії, який характеризується особливим ідеологічним навантаженням, основною особливістю духовного життя України була система ідеологем, ідеологічних міфів, ідеологічний диктат, панування ідеологічних постулатів, стереотипів і догм. 3

офіційної державної ідеології був вихолощений творчо-гуманітарний зміст, загальнолюдські, демократичні, духовно-моральні засади. Така ідеологія, як відомо, була нетерпима до інакомислення, їй була властива одномірність і “єдиномислення”, що не допускало будь-якого плюралізму та варіативного стилю поведінки і діяльності індивідуальності. Суспільноперетворююча функція офіційної ідеології виявилась до абсурду спрощеною чи просто сфальсифікованою. Поступово в суспільстві, незважаючи на посилену ідеологізацію його життя (економічних, соціальних, політичних, культурних процесів з боку партійно-державних структур), посилювалось відчуження від ідеології, зростав скепсис до всього “ідеологічного”, “офіційного”, сформувалось несприйняття будь-якої ідеології. Все це деформувало процес розвитку суспільних відносин, духовного буття, культури, стало однією з основних причин, що призвели до глибокої кризи суспільства. Саме життя спростувало догми офіційної державної ідеології, основні положення якої не відповідали дійсності.

Процес глибокого перетворення духовних відносин передбачає глибоке переосмислення ідеолого-гуманістичних засад у розвитку суспільства. Сьогодні воно відчуває нагальну потребу у виробленні таких ідейно-гуманістичних поглядів, які були б здатні об'єднати людей різних соціальних, політичних, духовних, релігійних орієнтацій. Здійснення цього неможливе без вироблення нової ідеологічної парадигми державотворення, духовної, моральної квінтесенції національної самосвідомості, яка була б ідейно-гуманістичним ядром суспільного життя України, його ідеологічною домікантою і основою стратегії гуманітарної політики має бути національна ідея.

Саме національна ідея, яка побудована на природних високих національних та загальнолюдських цінностях (а не на абстрактних утопіях), здатна стати ідеологією державного будівництва, духовно-моральною квінтесенцією суспільного розвитку. Але не державною ідеологією, так як жодна ідеологія, згідно з Конституцією України, не може визнаватися державою як обов'язкова. Національна ідея “...ґрунтується на глибоких історичних традиціях, які ведуть свій родовід з життєдайних джерел Київської Русі, Галицько-Волинсь-

кого князівства, Козацької держави. Це ідея сильної та процвітаючої України; ідея державності, патріотизму і солідарності; ідея духовності, конституційного порядку, громадського миру й злагоди; ідея справедливості та добробуту; ідея відкритості світу<sup>1</sup>.

Здійснюючи гуманітарну політику, слід виходити з того, що національна ідея - це не етнічна ідея, вона не означає зміщення акцентів на національну винятковість, суперечить абсолютизації етнічних аспектів життєдіяльності українського народу, не є ідеєю українського месіанства. Національна ідея передбачає органічну єдність власне національного і загальнолюдського. Будучи протилежностями, вони перебувають у безперервному русі, розвитку, постійному взаємопроникненні, переходячи одне в одне. Діалектика їх взаємозв'язку полягає в тому, що прогресивний розвиток національного веде до збагачення і посилення загальнолюдського, і навпаки, поглиблення і розширення загальнолюдських засад активно впливає на національні процеси.

У сьогодишньому українському суспільстві немає ніткої визначеності і сформованості духовних, морально-етичних, а також соціальних, політичних, суспільних, індивідуальних та інших цінностей. Це призводить до поглиблення соціального і духовного роз'єднання суспільства. Сформувавшись дві ціннісно-світоглядні системи, які перебувають у стані певного соціального і духовного протиборства, конфлікту. Національна ідея, метою якої є побудова громадянського суспільства, що ґрунтується на єдності національного і загальнолюдського, якраз і здатна інтегрувати, об'єднати і консолідувати українське суспільство на основі поваги до особистості й прав людини, стати стимулятором розкріпачення конструктивних, творчих сил особи, самореалізації її сутнісних сил. Тому в здійсненні гуманітарної політики надзвичайно важливо акцентувати увагу на зазначених аспектах національної ідеї. Така політика повинна створювати умови для того, щоб об'єднуючі, інтегруючі суспільство

<sup>1</sup> *Кур'єр* Л.Д. Україна є Україна - буде! Доп. Президента України Леоніда Кучми на урочист. зборах з нагоди 5-ї річниці незалежності України : 3 серп. 1996 р. // *Уряд. Кур'єр*. - 1996. - 29 серп. - С 5.

функції національної ідеї були сприйняті й усвідомлені максимальною більшістю громадян країни з метою єдності та цілісності держави.

У системі духовних ціннісних орієнтацій українського суспільства, що становлять сутність національної ідеї і які мають найповніше відобразитись в гуманітарній політиці держави, важливе місце належить створенню умов для збагачення національної самосвідомості людини, її внутрішню самоідентифікацію. Самоусвідомлення народу, рівень самосвідомості особистості, здатність осягнути своє власне "я", внутрішня усвідомлена цілеспрямована діяльність щодо самовираження людини, визначення нею змістовних орієнтирів збагачення своєї творчої енергії і всього народу - надзвичайно важливі домінанти їх життєдіяльності. У цьому зв'язку першочергове завдання гуманітарної політики полягає в створенні всебічних умов для прискорення процесу формування як індивідуального самоусвідомлення особистості, етнічної індивідуальності, так і національно-державної ідентичності, державного самоусвідомлення всього народу, його державотворчого самоосягнення. В основі процесу розвитку і піднесення самосвідомості, самоусвідомлення народу і самоідентифікації нації - закріплення в системі ціннісних орієнтацій людини і суспільства морально-етичних норм і базових духовних цінностей як національної культури, так і загальнолюдських духовних, моральних цінностей, їх органічна єдність.

Основою соціально-економічного, духовного і культурного розвитку суспільства є освіта. Освіта - це той соціальний інститут, який закладає глибинні, фундаментальні засади, підвалини інтелектуального, духовного розвитку кожної нації, а тому повноцінний духовний розвиток суспільства неможливий без розвитку освіти, постійної уваги держави до неї. Розвиток освіти - це пріоритетний напрямок довгострокової гуманітарної політики. Загальновідомо, що саме освіта - це та царина, де формується інтелектуальний потенціал суспільства, закладаються підвалини його духовного розвитку. Відповідно до ст. 26 Загальної Декларації прав людини та ст. 13 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права Конституція декларує (ст. 53), що кожен має право на освіту. Основний Закон встановлює,

що повна загальна середня освіта є обов'язковою. До конституційних обов'язків держави відноситься: забезпечення доступності і безоплатності дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам. Громадяни мають право безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі. Громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства.

Реалізація конституційних прав стосовно освіти передбачає глибокі реформаторські зміни в системі освіти. В основі реформування системи освіти повинні лежати нові концепції. Вони мають ґрунтуватись, з одного боку, на збереженні найбільш прогресивного в українському освітньому потенціалі, а з другого, - на вивченні та упровадженні зарубіжного досвіду розвитку освіти, яке несумісне з його механічним копіюванням і неспродуманим перенесенням на наше освітянське поле. Необхідно пам'ятати, що реформування освіти неможливе без подолання процесів ідеологізації середньої і вищої школи, уніфікації навчального процесу, стандартизації ціннісних орієнтацій підростаючого покоління та інших негативних аспектів, які ще мають місце в освітянській галузі.

Важливим завданням гуманітарної політики щодо розвитку освіти є збереження і збагачення єдиного освітнього простору в Україні. Особливо суттєвим є створення умов для розвитку освітнього потенціалу країни на засадах різномайття, багатогранності форм функціонування освітніх закладів, зокрема вищої школи. Політика в сфері регулювання освітніх процесів повинна носити гнучкий характер, чітко реагувати на потреби дня. У зв'язку з цим конче потрібно здійснити низку радикальних заходів. Вони мають бути спрямовані на ліквідацію перекосів, які утворились у підготовці фахівців з технічних, природничих, економічних та юридичних спеціальностей.

Освітня політика держави має сприяти створенню і функціонуванню альтернативних закладів освіти, зокрема на недержавному рівні, насамперед вищої школи. Недержавні вузи, характеризуючись гнучкістю, адекватним реагуванням на потреби практики, здатні створити конкуренцію в системі вищої освіти, сприяючи тим самим урізноманітненню, збагаченню освітянського поля нашої країни, єдиного освітнього простору.

Подальшому розвитку освіти в Україні також сприятиме<sup>1</sup> наближення розвитку освіти в Україні до вимог ринкових перетворень та бюджетних можливостей країни; здійснення поетапного реформування освіти, в основі якого має лежати підвищення якості навчання та виховання молоді; запровадження ступеневої підготовки за всіма напрямками вищої освіти; реформування системи середньої, професійно-технічної та вищої освіти; удосконалення системи розвитку та підвищення ефективності вивчення гуманітарних наук; реформування механізмів управління розвитком освіти.

Важливою умовою соціального розвитку духовного життя суспільства є розвиток науки, інтелектуальної, творчої діяльності. Конституція покликана забезпечити державне сприяння розвитку науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством. Зміст, форми та напрямки державного сприяння розвитку науки сформульовані у Законі України "Про основи державної політики в сфері науки і науково-технічної діяльності" та в інших законодавчих актах.

Наука займає визначальне місце в житті кожного суспільства, є основним рушієм його прогресу. Тому криза української науки, загроза втрати наукового потенціалу країни, особливо системи її організації, поглиблює загальнодержавну нестабільність. Завданням державної ваги за сучасних умов є пошук найбільш оптимальних напрямків реформування вітчизняної науки, визначення стратегічних напрямків її розвитку відповідно до світової практики наукового поступу.

<sup>1</sup> При характеристиці низки напрямків розвитку освіти, науки, культури в роботі використані матеріали "Основних напрямів соціальної політики на 1997-2000 роки".

До основних напрямків реформи науки належить: формування нової системи національної наукової і науково-технологічної політики; посилення взаємної затребуваності науки і економіки, яка має ґрунтуватись на глибоких ринкових перетвореннях; формування самостійної національної наукової системи і органічне входження у світовий науковий простір; подолання диспропорцій у структурі українського науково-технічного потенціалу; удосконалення мережі науково-дослідних інститутів та вузів, їх структури, чисельного складу; суттєве покращення кадрової роботи, підвищення авторитету науковця в суспільстві; розробка і впровадження нових підходів до фінансування науки.

Розвиток та збагачення наукового потенціалу українського суспільства також передбачає: підвищення статусу науки у суспільстві, формування у масовій свідомості позитивного сприйняття науки; визначення потреб держави у сфері науки та формування інтелектуального потенціалу суспільства; надання переваг у державній підтримці тим творчим установам і колективам, які спроможні вирішувати завдання національних пріоритетів розвитку науки; здійснення державної підтримки незалежних науковців; удосконалення системи формування наукових кадрів, нової системи їх оцінки, стимулювання підвищення кваліфікації науковців і престижності цієї професії.

Особливої уваги в процесі здійснення гуманітарної політики потребують гуманітарні науки, багатоаспектні проблеми гуманітарних досліджень. Це, насамперед, стосується проблеми розвитку суспільних наук, які знаходяться у кризовому стані. Явно ненормальним є те, що в структурі наукового потенціалу України акцент робився на технічні науки, які переважно обслуговували ВПК. Вченим же суспільствознавцям у цій структурі належить мізерна частина. Тому важливим і пріоритетним напрямком розвитку наукового потенціалу суспільства є сприяння розвитку гуманітарних наук як неодмінної умови духовного, інтелектуального розвитку країни, ефективного інструментарію прогнозування соціальних, політичних та духовних процесів.

Духовний розвиток України передбачає відродження і збагачення національної культури. Конституція відзначає



(ст. 11), що держава сприяє консолідації розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України. Реалізація державної конституційної норми щодо вільного розвитку культури має бути серед головних напрямків гуманітарної політики. Така політика має бути спрямованою на формування цілісної, універсальної структури національної культури, яка б вбирала в себе як відтворення і збереження історичних етнонаціональних культурних надбань, так і розвиток та збагачення сучасних культурних цінностей. Слід надати розвитку національної культури не галузеве, а універсальне загальнодержавне значення, що має привести до утворення єдиного культурного простору в країні.

Гуманітарна політика у сфері розвитку національної культури має бути спрямована на олюднення всього соціокультурного простору розвитку нашого національного культурного буття, повернення на культурну авансцену людини з її багатограними духовними запитами, культурною неповторністю, національною самобутністю. Важливою її метою є вирішення суперечностей у сфері розвитку національної культури, національного соціокультурного буття, які сформувались як в попередні десятиріччя, так і утворились в останні роки. Вирішення цих суперечностей має спрямовуватись на збагачення соціодуховного поля, розвитку національної культури особистості і суспільства, створення умов для розширення свободи вільного індивідуального вибору особистістю форм та способів самореалізації, самоздійснення свого духовного потенціалу, власної смислотворчої культурної життєвої програми.

Подальший розвиток національної культури передбачає:

- формування єдиного духовного, національного, культурного простору, утвердження гуманістичних цінностей, високої моралі, національної самосвідомості та патріотизму;
- забезпечення активного функціонування української мови в усіх сферах культурного життя;

- надання гарантій свободи творчості, активної участі громадян в культурних процесах;
- підтримка високопрофесійної мистецької творчості і збереження національної культурної спадщини як основи національної культури;
- подальший розвиток традиційних культур народів України;
- створення нової правової бази культури; розширення та зміцнення мережі недержавних, незалежних культурно-мистецьких організацій;
- розвиток базових елементів культурно-мистецької інфраструктури;
- підвищення ефективності використання виділених фінансових ресурсів на розвиток культури, створення умов для часткового самофінансування закладів культури;
- розвиток механізмів альтернативного позабюджетного фінансування культури;
- підвищення рівня культурного обслуговування населення.

### *Контрольні запитання*

1. Які головні складові духовної сфери життєдіяльності суспільства?
2. Які основні напрямки реформаторських змін у духовній сфері українського суспільства?

### *Рекомендована література*

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. - К.: Юрінком, 1996.
2. Коментар до Конституції України. - К., 1996.
3. *Кучма Л.Д.* Суспільна роль науки: З виступу Президента України Леоніда Кучми на церемонії вручення Державних премій України у галузі науки і техніки 11 берез. 1998 р. // Уряд. Кур'єр. - 1998. - 17 берез. - № 52.
4. *Луговий В.І.* Управління освітою: Навч. посібник для слухачів, аспірантів, докторантів спеціальності "Держ. управління". - К.: Вид-во УАДУ, 1997.
5. *Стуратівський В.А.* Концептуальні засади гуманітарної політики // Вісн. УАДУ при Президентові України. - 1996. - № 2.
6. Україна. Людський розвиток: Звіт. - К.: ПРООН, 1997.

## **Розділ X. Конституційні засади соціальної сфери**

Серед складових процесів розвитку суспільного буття особливо важлива роль належить соціальній сфері. Основний Закон велику увагу приділяє політико-правовому регулюванню процесів соціального розвитку, зокрема посиленню соціальної безпеки людини на шляху до побудови громадянського, демократичного суспільства соціальної, правової держави.

У центрі різноманітних суспільних процесів, як і суспільного буття взагалі, знаходиться людина, її права, свободи та інтереси. Конституція визнає людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпеку найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають згідно з Основним Законом, зміст і спрямованість діяльності держави (ст. 3). В основі Конституції закладена гуманістична ідея, відповідно до якої держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а не навпаки, утвердження і забезпечення прав та свобод людини є глобальним обов'язком держави (ст. 3).

Конституція визнає, що всі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (ст. 21). Дані положення Основного Закону повністю відповідають загальнолюдським нормам та нормам міжнародного права, вимогам статуту ООН, Загальній Декларації прав людини, в ст. 1 якої наголошується, що всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах.

Основний Закон виходить з того, що права та свободи людини і громадянина, закріплені Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ст. 22). Конституція проголошує одне з основних прав людини, а саме - право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей. Водночас Конституція визнає обов'язки людини перед суспільством,

в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості (ст. 23).

Неодмінною складовою соціального розвитку суспільства, реалізації прав і свобод людини є її право на працю, на відпочинок, на соціальний захист та на достатній життєвий рівень.

Конституція проголошує, що кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується (ст. 43). Ця норма відповідає ст. 23 Загальній Декларації прав людини, яка проголошує, що кожна людина має право на працю, на вільний вибір роботи, на справедливі і сприятливі умови праці. Вільне обрання праці та вільне погодження на неї створює умови для утвердження самостійності людини, свободи вибору нею напрямків та форм самореалізації у сфері як соціального, так і суспільного буття взагалі. Зазначена норма створює умови для розширення економічного, соціального простору як основи самоздійснення трудового, творчого потенціалу людини, розширення альтернативної діяльності, засобів особистісної самореалізації. Право вільно розпоряджатися своїми здібностями до праці, обирати певний вид діяльності, рід занять дозволяє трудівникові реалізовувати різноманітні форми самовираження тих характерних рис індивідуального, насамперед трудового потенціалу, що розкріпають розум, ініціативу, активність, підприємливість особистості.

Важливим є положення Конституції, яке передбачає обов'язок держави створювати умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантування рівних можливостей у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізації програм професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб (ст. 43). Налагодження гнучкої системи підготовки і перепідготовки кадрів особливо важливе у наш час становлення, формування ринку праці, політики зайнятості, яка б адекватно відповідала сучасному етапові соціально-економічному розвитку України.

Зазначена норма Конституції передбачає необхідність створення умов для відтворення і всемірної реалізації трудового потенціалу українського народу на основі формування внутрішніх глибинних життєздатних джерел

розвитку мотивації трудової діяльності кожної людини, що спроможна до праці. У зв'язку з цим важливим пріоритетом соціальної політики є регулювання ринку праці та здійснення політики зайнятості, які вже сьогодні здатні задовольнити легальні соціально-економічні домагання найбільш активної частини населення. Соціальна політика у сфері регулювання ринку праці має бути спрямованою на переведення соціально-економічних очікувань, прагнень, домагань цієї великої групи населення шляхом ефективної зайнятості на певні статусні позиції, що закріплені відповідним місцем особистості в системі суспільного виробництва, на ринку праці і адекватним рівнем доходів. Щоб бути ефективною, політика зайнятості повинна спрямовуватися на створення соціально-економічного простору в трудовій діяльності, насамперед для ініціативних громадян чи груп людей, що здійснюється на легальній основі, і забезпечує кожному особистий успіх і відповідну матеріальну винагороду. Соціальна політика у сфері регулювання зайнятості має на меті звуження тієї негативної логіки розвитку соціального поля, за якою енергійна, ініціативна, професійно підготовлена до звитяжної праці частина населення, не дивлячись на всілякі спроби, не може самостійно включитись у легітимну трудову діяльність, зокрема у сфері підприємництва. Така негативна логіка соціального розвитку і невважена соціальна політика у сфері регулювання ринку праці призводять до скочування в соціальні "аутсайтери" значної, соціально активної частини населення, гальмує процес переходу її до середнього класу і як результат підсумку підриває соціальну базу суспільних перетворень. Активна соціальна політика у сфері, що досліджується, має бути спрямована на всіляку підтримку потенційно активних, підприємливих громадян, на створення умов для їхньої творчої соціально-економічної самодіяльності, постійного розширення соціального простору і свободи саморегуляції і самореалізації їхнього потенціалу. Важливо, щоб у суспільстві були поступово сформовані такі базисні морально-етичні, нормативні цінності, як елемент духовності, менталітету народу, які б адекватно оцінювали дух високої творчої самодіяльності, самореалізації ділового потенціалу людини, її самовіддачі. Без усього цього негативна соціальна логіка ринку, його стихія, пасивність і неповороткість деяких державних органів, покликаних ре-

гулювати ринок праці, зайнятість, постійно гаситимуть соціально-економічну ініціативу, активність населення, розширюватимуть і без того велике соціальне коло розчарованих і соціально пасивних, злидених. Втративши надію знайти свою соціальну нішу в житті, ці верстви суспільства неминуче підриватимуть позитивну динамізацію суспільного життя, суттєво збіднюючи ресурси соціальної мобільності.

Конституція гарантує кожному працюючому право на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом, право на своєчасне одержання винагороди за працю захищається законом (ст. 43). Зазначена норма забезпечується Законом України "Про оплату праці", який регламентує основну заробітну плату, додаткову оплату праці, мінімальну заробітну плату, форми і системи оплати праці. Заробітна плата складає основу трудових відносин. Заробітна плата є важливим фактором регулювання ринку праці, соціально-трудових відносин у цілому. В перехідний період відбувається становлення нових по організації та змісту регуляторів заробітної плати. Суттєво змінюються функції держави, профспілок та роботодавців у регулюванні питань, пов'язаних із заробітною платою. Кризовий стан економіки України, її соціального розвитку супроводжується зниженням рівня реальної заробітної плати та доходів населення. Розмір мінімальної заробітної плати надзвичайно низький, вона несвоєчасно сплачується, що посилює платіжну кризу в країні. Знижується частка оплати праці у сукупних доходах населення. Суттєво зменшуються реальні грошові доходи населення.

Реформування та подальше вдосконалення системи соціально-трудових відносин передбачає реформування та удосконалення системи оплати праці та доходів населення. Вдосконаленню системи оплати праці та грошових доходів сприятиме<sup>1</sup>: забезпечення встановлення заробітної плати як головного джерела доходів працюючих залежно від їхнього особистого внеску в кінцеві результати роботи; посилення ролі мінімальної заробітної плати як соціального нормативу, що є гарантією захисту низькооплачуваних найманих пра-

<sup>1</sup> При характеристиці шляхів реформування системи оплати праці, соціального захисту в розділі використані матеріали "Основних напрямів соціальної політики на 1997-2000 роки".

цівників (з цією метою слід забезпечити поступпну реалізацію права працівників на мінімальну заробітну плату, не нижчу за вартісну величину межі малозабезпеченості; збільшення поступового (протягом п'яти років) підвищення мінімальної заробітної плати в народному господарстві); забезпечення поступового запровадження погодинної системи оплати праці із застосуванням мінімального розміру погодинної заробітної плати; внесення змін до Закону України "Про оплату праці" щодо усунення залежності формування тарифної сітки від законодавчо встановленого розміру мінімальної заробітної плати; визначення в галузевих (регіональних) угодах, колективних договорах умови зростання і регулювання фондів оплати праці та встановлення міжкваліфікаційних і міжпосадових співвідношень в оплаті праці відповідно до Закону України "Про колективні договори і угоди"; удосконалення умов оплати праці працівників бюджетної сфери з метою забезпечення залежності розмірів оплати їх праці від рівня відповідальності, складності виконуваних робіт та кваліфікації; розроблення відповідних законодавчих та нормативних актів щодо порядку визначення показника величини прожиткового мінімуму.

В реформуванні системи оплати праці важливу роль відіграватиме стабільне зростання частки заробітної плати в структурі валового внутрішнього продукту, поступове зростання реальних доходів населення, їх індексація відповідно до темпів зростання індексу споживчих цін; підвищення частки тарифу в середній заробітній платі до 50-60%, що сприятиме росту продуктивної праці; забезпечення мінімальних гарантій в оплаті праці працівників залежно від їхньої кваліфікації на основі колективних договорів і угод між роботодавцями та працівниками на всіх рівнях соціального партнерства; посилення ефективності механізмів соціального партнерства та системи домовленостей між роботодавцями та найманими працівниками; посилення регулюючого впливу держави на оплату праці керівників державних підприємств і організацій, а також підприємств і організацій зі змішаною формою власності; досягнення оптимальних міжгалузевих співвідношень в оплаті праці в Генеральній угоді між об'єднаннями профспілок та Кабінетом Міністрів України; відновлення ролі доходів від трудової діяльності працівників як важливого стимулу розвитку



виробництва та підвищення трудової активності працюючих та посилення мотивації до праці.

Важливою умовою розвитку суспільства є створення умов для посилення соціальної безпеки людини, здійснення її соціального захисту. Основний Закон (ст. 46) закріплює право громадян на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними. Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (ст. 46).

Неодмінною умовою успішної реалізації в життя закріпленого Конституцією права громадян на соціальний захист є докорінне реформування національної системи соціального захисту. Таке реформування передбачає цілу програму різноманітних напрямків, заходів тощо. Особливо суттєвим у цьому зв'язку є формування в суспільстві специфічного для української дійсності ринкового світогляду, менталітету, соціально-психологічної зрілості, готовності населення не тільки до сприйняття, але й до творення нових соціально-економічних реалій, збагачення їх творчого потенціалу. Утриманські настрої, ідеї зрівняльної справедливості, рівності кінцевих результатів, рівності у бідності дуже живучі в українському суспільстві. Основна частина населення і сьогодні переконана, що саме держава повинна вирішувати його соціальні проблеми. А тому формування такого світогляду, менталітету передбачає подолання у свідомості людей уявлення про систему соціального захисту як виключно державну благодійність і опіку, що здійснюється лише з державних джерел фінансування і формування нового соціального світобачення, в основі якого лежить усвідомлення необхідності насамперед самоствердження кожним трудівником свого добробуту, мікросистеми свого соціаль-

ного забезпечення, права на соціальне страхування відповідно свого трудового внеску і міри соціально-економічної активності. Реалізація зазначених цілей сприятиме створенню умов для перетворення трудівників, громадян з об'єктів соціальної політики в її творчі суб'єкти на основі самотворення кожним свого добробуту, благополуччя, відвернення бідності.

Суттєвою складовою соціальної політики сьогодні є реформування насамперед тих структурних механізмів системи соціальної безпеки людини, що склалися в попередні роки, які ставлять трудівника в абсолютну залежність від державної системи соціального захисту. Основний недолік і внутрішня суперечливість цієї системи полягає в тому, що підтримання її життєздатності вимагає, з огляду на соціально-економічні, демографічні причини, що склалися в Україні, все більших коштів з різних джерел фінансування (передусім обов'язкових страхових внесків, що їх сплачують підприємства, установи, організації різних форм власності і громадяни, та інших надходжень), збільшення податків. З другого боку, глибока криза сфери матеріального виробництва і розбалансованість фінансово-кредитної системи, що призвела до неплатоспроможності багатьох суб'єктів господарської діяльності, вкрай негативно впливає на поповнення державного бюджету, різних фондів соціального захисту (і передусім Пенсійного фонду). Це, в свою чергу, збільшує чисельність соціально незахищених людей, відтворює бідність населення за рахунок економічної неспроможності чи складності економічного становища, в якому все частіше опиняються такі суб'єкти, як платники податків, і суб'єкти фінансування фондів соціального забезпечення. Таким чином, суперечності існуючої системи соціального забезпечення все більш поглиблюються, вона стає неспроможною запобігти посиленню соціального знедолення більшості населення, хоч на її реалізацію витрачається більше третини ВВП країни. Ці суперечності впливають не тільки із суті існуючої системи соціального забезпечення, але й обумовлені сукупністю всіх соціально-економічних реалій нашого суспільства. Уявляється, що в межах діючої системи, вони не можуть бути вирішені.

Розв'язання зазначених суперечностей передбачає насамперед розширення і поглиблення соціально-економіч-

ної бази, соціального поля системи соціального забезпечення населення. В її основі повинен лежати перерозподіл зобов'язань по соціальному захисту населення і насамперед фінансової відповідальності за його здійснення між державними органами, працедавцями і працівниками. Такий перерозподіл поглибить соціальну базу і розширить соціально-економічний простір підвищення соціальної безпеки населення, дасть змогу значно послабити потужний видатковий прес на державні та місцеві бюджети, підвищить регулятивну ефективність власне державних форм соціального захисту населення і забезпечення соціальних гарантій.

Підвищення дієвості політики соціального захисту, насамперед соціального забезпечення передбачає особливу увагу до пошуку оптимальних шляхів реформування основної її складової - пенсійної системи. Головним тут є забезпечення справедливої системи диференційованих пенсійних виплат з урахуванням трудового внеску кожного працівника. Водночас реалізація цього завдання в умовах глибокої соціально-економічної кризи пов'язана зі значними труднощами. Вони обумовлені насамперед демоекономічною кризою суспільства, збільшенням відпливу працездатного населення до тіньового сектора, який не сплачує податків, зменшуючи доходи до бюджету, зокрема до Пенсійного фонду, і збільшуючи інфляційні податки з тієї категорії трудових ресурсів, що працюють у легальному секторі. За цих умов існуюча система пенсійного забезпечення вже не може справитися з обсягом навантажень, що обумовлюють її реформування в напрямі диференціації. Результатом реформування системи пенсійного забезпечення має стати закріплення в межах національної системи соціального забезпечення населення, в тому числі пенсійного, кількох самостійних структур (систем) пенсійного забезпечення на основі як обов'язкового, так і добровільного страхування: державної, що здійснюється на основі обов'язкового пенсійного страхування, суб'єктом якої є Пенсійний фонд України; недержавних пенсійних фондів, що функціонують на добровільному страхуванні і мають бути для багатьох груп населення додатковим чи основним джерелом одержання пенсій. Недержавний пенсійний фонд, у свою чергу, може мати власну, досить розгалужену систему пенсійного забезпечення, яка здійснюється або через пенсійні плани приват-

ної сфери, або через особисте страхування життя шляхом фінансування приватних пенсійних рахунків тощо. Основними передумовами вирішення проблем пенсійного забезпечення є:

- економічна стабілізація і економічне зростання, що дозволить забезпечити поступове підвищення мінімальної пенсії до рівня прожиткового мінімуму;

- сприяння пенсійної реформи економічному зростанню, зменшенню демографічного тягаря, перегляду окремих положень чинного законодавства щодо пільг із довгострокового виходу на пенсію;

- цільове використання коштів Пенсійного фонду України і недопустимість їх відволікання на інші видатки, не пов'язані з пенсійним забезпеченням громадян за рахунок страхових внесків;

- раціональне використання коштів Пенсійного фонду України, що стосується насамперед зміни тарифу за доставку пенсії;

- перехід від адміністративно-розподільчої пенсійної системи до пенсійного страхування, в основі якого лежить принцип солідарності з визначенням розміру пенсії залежно від участі у фінансуванні витрат;

- персоніфікація обліку пенсійних страхових внесків у Пенсійний фонд України.

Для забезпечення проведення пенсійної реформи необхідно:

- розробити та прийняти Програму пенсійної реформи; завершити роботу над законопроектом про обов'язкове державне пенсійне страхування;

- підготувати законопроект про запровадження персоніфікованого обліку сплати внесків по кожному застрахованому та про юридичні наслідки несплати юридичними та фізичними особами обов'язкових платежів (внесків) у Пенсійний фонд України;

- внести зміни і доповнення до чинних законодавчих актів, які регулюють питання пенсійного забезпечення громадян, з метою приведення їх згідно з положеннями Програми пенсійної реформи; завершити роботу над проектом закону про недержавні пенсійні фонди.

Водночас втілення у життя зазначених структур повинне мати винятково гнучкий характер, бути диференційованим. Важливо пам'ятати, що не в усіх сферах впровадження приватних форм соціального страхування, як показує світовий досвід, може мати однаково ефективний характер, а значить має бути, особливо на початку вибіркоким. Уже сьогодні перед суспільством постало в аспекті впровадження, хоча б елементів нової системи, багато проблем, які слід вирішувати. Основна з них - оптимальне поєднання економічних, соціальних, політичних, духовних, ціннісно-нормативних, технічних факторів для схвалення і реалізації нової системи.

Система соціального захисту, зокрема соціальне забезпечення, як і соціальна сфера життєдіяльності суспільства загалом, повинна бути багатогранною, багаторівневою, багатовимірною, включати кілька типів соціальних заходів, що різняться як за змістом, так і за формою здійснення. Будь-яке спрощення суті системи соціальної безпеки, соціального захисту, соціального страхування людини, населення в бік її уніфікації, одноманітності не збагачує, а збіднює її, позбавляє гнучкості, альтернативності розвитку.

Стабільний соціальний розвиток України, посилення соціальної безпеки людини неможливі без достатнього життєвого рівня населення. Конституція закріплює право громадянина на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (ст. 48). Соціальна політика, спрямована на створення умов для достатнього життєвого рівня людини, має змістити свої акценти від домінуючого в суспільстві очікування вирішення соціальних проблем державними органами, від тотальної державної благодійності з високою часткою безкоштовних соціальних послуг до переорієнтації всього працездатного населення в досягненні такого життєвого рівня на власні професійно здатні сили і можливості та формування відповідних соціально-економічних умов для створення і зміцнення кожним трудівником свого власного добробуту і благополуччя, умов для соціального самозахисту за рахунок особистого внеску на основі саморегуляції свого власного потенціалу.

Вищими пріоритетами активної соціальної політики в даному аспекті має стати дійова система заходів, спрямована на стимулювання людського потенціалу, створення умов для заохочення продуктивної трудової діяльності, зростання економічної активності населення як самодостатньої цілі. Соціальна політика, спрямована на посилення соціальної безпеки людини на основі зростання її реального життєвого рівня, має набути виключно активного, а не пасивного характеру, коли вона зводиться до державної благодійності, що, в свою чергу, стимулює інфляційні процеси в країні. Керуючись метою підвищення життєвого рівня, соціальної безпеки, поліпшення умов життя населення, соціального захисту людини, соціальна політика має виходити з реального стану економіки країни, не абсолютизуючи при цьому політику підтримки збільшення доходів саму по собі. Навіть в умовах значного послаблення стану соціальної безпеки населення, його соціальної захищеності, суттєвого зниження рівня життя більшості, що характерно для України, соціальна допомога, що здійснюється державою, не може мати загального, тотального характеру, а повинна спрямовуватись у напрямку адресності, мати диференційований характер з урахуванням ступеня захищеності людини, її віку, соціального статусу, працездатності та інших чинників. Зважена соціальна політика якраз і повинна полягати у створенні стабільної, надійної соціальної бази для ринкових, соціальних перетворень, формування умов, що гарантуватимуть соціальну безпеку населення, яка, однак, має створюватись насамперед самим населенням, кожним працюючим. Самодостатність соціальної безпеки має регулюватись на основі особистої відповідальності людини-трудівника як основного її суб'єкта. Зважена ж соціальна політика має сприяти створенню і змінненню соціально-економічної бази для розширення соціального поля і кількості тих її суб'єктів, для яких внутрішня особиста відповідальність є основною детермінантою реалізації власної соціальної безпеки, підвищення життєвого рівня, які переважно або абсолютно вільні від зовнішніх чинників і насамперед системи державного соціального захисту. Такий активний зміст соціальної політики не тільки не суперечить цілям ринкової економіки, а й сприяє її здійсненню, стимулюючи ринкову продуктивність, досягнення цілей соціальної спрямованості

ринкових перетворень. У здійсненні державного регулювання соціальних процесів завжди надзвичайно важливо бачити ту межу, яка відділяє активну соціальну політику, що робить наголос на заходах, котрі стимулюють продуктивну працю як основу самозахисту, від пасивної політики, суть якої полягає насамперед в оперті на державний захист, державний патерналізм. Соціальна політика у зв'язку з цим має спрямовуватись так, щоб сприяти утвердженню незалежності людини через активну працю, що веде до адекватної матеріальної винагороди, і насамперед заробітної плати, яка є основною складовою, що визначає її життєвий рівень, не жертвуючи при цьому основною метою системи соціального захисту, що функціонує в умовах ринкових відносин.

### *Контрольні запитання*

1. Які основні складові соціального розвитку суспільства?
2. Які характерні ознаки соціального розвитку українського суспільства?
3. Назвіть основні напрямки реформування та оптимізації соціального розвитку та здійснення соціальної політики в Україні.

### *Рекомендована література*

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. - К.: Юрінком, 1996.
2. Коментар до Конституції України. - К., 1996.
3. Основні напрями соціальної політики на 1997-2000 роки. - К.: Соцінформ, 1997.
4. *Скуратівський В.А., Палій О.М., Лібанова Е.М.* Соціальна політика: Навч. посібник. - К.: Вид-во УАДУ при Президентові України, 1997.
5. *Скуратівський В.А.* Соціальний розвиток і соціальна політика: сучасні реалії, суперечності і тенденції розвитку // Вісник УАДУ при Президентові України. - 1996. - № 1.
6. *Скуратівський В.А.* Концептуальні засади централізації та децентралізації соціальної політики // Вісник УАДУ при Президентові України. - 1997. - № 3-4.
7. Україна. Людський розвиток: Звіт. - К.: ПРООН, 1997.

## **Розділ XI. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина**

Говорячи про права і свободи людини, не можна не згадати вислів Сенеки з його "Моральних листів": "Я хотів би жити вільним серед вільних людей". Отже, як два тисячоліття тому, так і в наш час права і свободи відіграють головну роль у житті людини і суспільства. Сьогодні інститут прав та свобод є центральним в Конституції України. Він закріплює свободу кожної людини від свавілля державної влади. Це - серцевина конституційного ладу. Інститут основних прав і свобод особи поступово утверджувався по-різному в державах світу. Природно-правове розуміння свободи було документально закріплено ще у XVIII ст.

У Декларації незалежності США 1776 р. говориться: "Ми вважаємо очевидними такі істини: всі люди створені рівними і всі вони наділені своїм творцем деякими невідчужуваними правами, до яких належить: життя, свобода та прагнення до щастя. Для забезпечення цих прав засновані серед людей уряди, що запозичують свою справедливую владу "зі згоди управляємих".

Вчення про свободу, що складає фундамент прав і свобод людини і громадянина, постійно розвивається. Досвід переконує, що тут важливо знайти розумний баланс між свободою та соціальною справедливістю, свободою та державним регулюванням. Характер відносин між державою та її громадянами - ключовий фактор демократії будь-якого типу.

При всій багатогранності та складності детермінованості сучасне конституційно-правове вчення про свободу може бути стисло викладено у наступних основних постулатах.

1. Усі люди вільні від народження і ніхто не вправі відчужувати їхні природні права. Забезпечення та охорона цих прав - головне призначення держави.

2. Свобода полягає у можливості робити все, що не приносить шкоди іншому. Свобода людини, відповідно, не може бути абсолютною, вона обмежена таким же станом



інших людей. Рівність можливостей для всіх - основа свободи.

3. Межі свободи можуть бути визначені лише законом, який є мірою свободи.

4. Рамки дозволеного визначаються через права людини. Закріплення прав потрібно для того, щоб допомогти людині усвідомити свої можливості, але жодний набір прав не вичерпає змісту свободи.

5. Обмеження прав можливе виключно з метою сприяти загальному добробуту в демократичному суспільстві.

Ці загальні постулати, що мають пряме значення для конституційно-правової концепції, покладені в основу Конституції України, а деякі з них прямо нею закріплені. Так, у ст. 21 встановлюється, що права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними, а у ст. 23 Конституції України сказано: "Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей...". Такий підхід сприяє глобальній уніфікації прав і свобод, забезпечує відповідність українських інститутів з прав і свобод загальнолюдським цінностям.

Першими у світі політико-правовими документами, що проголосили і закріпили юридичні основні права людини, є Вірджинська Декларація (1776), Біль про права Конституції США (1789), французька Декларація прав людини і громадянина (1789).

Сьогодні підписані та введені в дію більше 50 міжнародних документів, проголошених та регулюючих права людини. До них належать: Загальна Декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р., Американська декларація прав і обов'язків людини (1948), Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод (1950), Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (ООН, 1996), Заключний акт Ради по безпеці (1975), Африканська хартія прав людини і народів (1981), документ Віденської зустрічі представників - учасників Ради по безпеці і співробітництву в Європі (1989), Паризька хартія для нової Європи (1990).

Декларовані цими та іншими міжнародними документами права і свободи людини в тому чи іншому обсязі

включені до Конституції та законів держави. В чому ж відмінність між правами людини і громадянина? Як правило, ці дві категорії згадуються в одній “зв’язці”, але їх зміст не тотожний. Права людини випливають із природного права, а права громадянина - з позитивного, хоча і ті й інші мають невід’ємний характер. Права людини є вихідними, вони характерні всім людям від народження незалежно від того, чи є вони громадянами держави, в якій проживають, чи ні. А права громадянина включають у себе ті права, які закріплюються за особою лише в силу її приналежності до держави (ст. 25). Таким чином, кожний громадянин тієї чи іншої держави володіє всім комплексом прав, що належать до загально визнаних прав людини, плюс усі права громадянина, що визнаються в цій державі. Тому правомірний термін “громадянські права і свободи”, що синтезує всі групи прав та свобод. Закріплені у розд. II Конституції України - “Права, свободи та обов’язки людини і громадянина” - конституційно визнана і гарантована цінність людини, обов’язок держави бачити людину, поважати, цінити її, забезпечувати її права і свободи, із яких основні невідчуждаємі та належать кожній людині від народження. Це означає перелом у відносинах між державою і громадянином, суспільством та особою.

Принциповим досягненням Конституції України та практики сьогодення є зміщення центру ваги з абстрактних категорій типу народ, нація, на конкретну людину, її права, свободи, інтереси, реальний образ життя. Тому визначення правового статусу громадянина є складним теоретико-прикладним завданням. Необхідність у ефективному механізмі правового захисту прав громадянина і людини взагалі та особливо конституційних прав пов’язано з тим, що конституційний статус громадянина характеризується не тільки тим, що містить основні права, свободи та обов’язки. Його специфіка в тому, що норми, закріплені Конституцією, носять переважно узагальнений, значною мірою абстрактний характер.

Так, важливо дати аналіз та законодавчо упорядкувати таку складову частину політичних прав громадян, як право на збори, мітинги, походи і демонстрації, “підступання” тощо (ст. 39 Конституції України).

Значення ж та рамки кожного права мають бути з'ясовані, зміст і приналежність кожного права повинні бути корелятивними обов'язку, доцільно також сформулювати та уточнити допустимі межі винятків та обмежень.

Головною функцією держави може і повинна стати охорона прав і свобод людини і громадянина та їхній захист. Це означає, що всі гілки державної влади служать лише людині.

Державна влада, відповідно виступає не тільки як функція по керівництву, управлінню і координації вольових дій людей. Державна влада веде до встановлення таких відносин, у яких вона виступає як вищий авторитет, добровільно чи змушено визнаний усіма членами суспільства, що проживають на цій території України.

На сучасному рівні розвитку особи і держави подавлення якоїсь однієї сторони погрожує втрати цілісності обох. Зберегти досягнутий соціальний рівень та продовжити його розвиток здатний лише правильно обраний баланс суспільних сил.

Взаємовідносини державної влади та громадян мають будуватися на основі взаєморозуміння, що означає не лише ототожнення цілей громадянського суспільства з прагненням державної волі, але й насамперед приведення цієї волі у повну відповідність з їхніми цілями та сподіваннями. Тільки так довір'я об'єднає соціальний організм у життєздатну, ефективно функціонуючу систему. Держава має спрямовувати своїх громадян до добровільного і бажаного рішення. Але держава має бути апаратом легітимності, хоч частіше цей апарат будується на механізмі примусу. Прийшла пора підготувати реальні правові механізми здійснення конституційних прав і свобод людини і громадянина у сфері державного управління.

Ефективний захист прав і свобод громадян у сферах діяльності державної влади та управління, враховуючи багаточисельні правові відносини суб'єктів, потребують чіткого правового закріплення не лише прав громадян, але і кореспондуючих цим правом обов'язків відповідних державних органів. Виходячи з цього важливо мати на увазі такі напрямки правового регулювання:

Визначення адміністративно-правового статусу громадянина України. Законодавче закріплення обов'язків

органів влади та управління щодо відношення до громадян; використання ефективних методів контролю і нагляду за роботою посадових осіб; встановлення відповідальності державних службовців і органів державної влади й управління за порушення прав і свобод людини з законами про управління у конкретних сферах соціального і економічного розвитку, що зачіпають механізми реалізації прав громадян, посилити увагу до організаційно-правових форм захисту прав громадян у сфері діяльності органів державної влади та управління.

Права громадянина - своєрідне обмеження рівності між людьми, оскільки їх позбавляються особи, які живуть у державі, але не мають громадянства. Ці права, як правило, передбачають можливість участі в державних справах, у виборах до вищих та місцевих органів державної влади, допуску у своїй країні до державної служби. Відповідно, особи, які не мають громадянства, цих прав у цій державі не мають. Така дискримінація, що допускається міжнародним співтовариством, пояснюється правомірним бажанням кожної держави надавати вказані права лише особам, які є громадянами держави і повною мірою несуть конституційні обов'язки. Це не означає, що особи без громадянства не мають ніяких обов'язків (наприклад, дотримуватись Конституції, сплачувати податки тощо). Деякі права надаються виключно громадянам, виходячи із загальнонародних інтересів (наприклад, в Україні право особистої власності відноситься до категорії прав людини, а право приватної власності на землю - тільки прав громадян) або в силу особливостей деяких гарантій (Українська держава може гарантувати захист і охорону за межами держави лише своїм громадянам).

У наш час при значній міграції населення різних країн, насамперед робочої сили та біженців, а також у зв'язку з розвитком широких контактів у світі бізнесу, науки, культури в державі постійно перебуває, а часто й залишається багато людей, які з різних причин не набувають її громадянства. Їхнє становище визначається тільки статусами прав людини. Ці права охороняються кожною державою з огляду на її Конституцію і міжнародне право. Велике значення має рівність конституційних прав і свобод громадян України (ст. 24).

Наша перспектива, якщо мати на увазі правову державу, - пріоритет юридичного розуміння рівності. Воно створює для кожної людини можливості розкрити і реалізувати свої здібності та потреби.

Люди рівні на старті. Їхнє подальше становище в суспільстві визначається їхніми здібностями, бажанням та вмінням працювати. Юридична, процедурна рівність це не зрівнялівка. Більш того, під нею розуміють матеріальну, майнову диференціацію в суспільстві. Лише диференційоване суспільство, як свідчить історія, здатне до розвитку і прогресу. Але це віддалена перспектива. Досить нагадати, з якими великими труднощами відбувається у нас становлення приватної власності, цієї економічної основи рівноправ'я.

Великою перепорою є ідеологічні стереотипи про загальну рівність, що склалась, про "рух" суспільства до соціальної однорідності. Практиці зрівнялівки суспільство має протиставити не лише нові ідеологічні постулати, а й забезпечити вихідний рівень благополуччя всіх громадян. За формулою міжнародного Пакту про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р. має бути забезпечено право кожної людини на достатній життєвий рівень для неї та її сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг і житло.

Чи можна назвати це зрівнялівкою?

Право на достатній мінімум є складовою права на життя, тому точніше буде називати це право не зрівняльним, а загальним. За межами мінімуму рівність має бути не тільки юридичною, процедурною рівністю прав, а й матеріальних благ.

Стосовно фактичної нерівності, що базується на праві, - це довгий шлях виліковування. Боротьба з незаконними пільгами і привілеями поки що мало що дала. Ми тут бачимо типове розходження між правом і законом. Законодавчими актами подібні норми вважаються в силу їх процедури прийняття, а правовими - ні, оскільки протирічать соціальній справедливості та не служать соціальній згоді в суспільстві. Фактична рівність також несумісна з юридичною, процедурною рівністю. Юридична рівність - це той механізм, що визначає правові засади суспільства, стимулює ініціативу, підприємливість, створює основу для розвитку суспільства в цілому.

В сучасній науці та правових документах права людини діляться на особисті, політичні, економічні, соціальні та інші, залежно від обраного підходу до їх типологій. Всі регламентованих прав понад сорок.

Особисті права і свободи - це право на життя, гідність особи, право на свободу та особисту недоторканість, право на приватне життя, недоторканість житла, національну приналежність, свободу пересувань і місця проживання, свободу совісті та віросповідання, свободу думки і слова.

Політичні права і свободи проголошують та гарантують: свободу друку й інформації, право на об'єднання, право на мирні збори і публічні маніфестації, право брати участь в управлінні справами держави, право обирати і бути обраним, рівний доступ до державної служби, право брати участь у відправленні правосуддя, право звернень. При тоталітарному й авторитарному режимах політичні права мають в основному дозволений характер, при демократичному - реєстраційний. Економічні, соціальні і культурні права: право на економічну діяльність, право приватної власності, трудові права і свободи, захист материнства, дитинства, сім'ї, право на соціальне забезпечення, право на житло, право на охорону здоров'я і медичну допомогу, право на сприятливе оточуюче середовище, право на освіту, свободу творчості, право на участь у культурному житті.

Особливого значення набувають економічні права, що забезпечують людині вільне розпорядження основними факторами господарської діяльності та прояву господарської ініціативи. Основні з них такі: право на працю, власність, підприємництво, розпорядження робочою силою. Сьогодні вони мають бути наповнені дещо іншим, ніж це було раніш, змістом.

Важливе право в цій групі - право бути власником, тобто право володіти, користуватися і розпоряджатися своїм майном та іншими об'єктами власності як індивідуально, так і спільно з іншими особами. До прав власності приймає право підприємницької діяльності та право наслідування.

У цьому блоці прав яскраво видно поєднання процедурної рівності та можливої майнової нерівності. За потенційними можливостями всі громадяни рівні, право власності та підприємництво мають загальне розповсюдження. За реальними результатами, по тому конкретному майну, яке

буде у власності, громадяни не однакові, оскільки не однакові результати їхньої практичної діяльності. На старті всі рівні, на фініші - як у кого вийде. Закон охороняє рівність можливостей, а не зрівняність результатів.

Право на працю включає вільний вибір роботи, професій та роду занять, забезпечення здорових та безпечних умов праці, а також заборону примусової праці. Досить гостре для України, як і для всіх держав СНД, питання - забезпечення роботою кожної людини. В умовах становлення ринкової економіки гарантувати надання робочого місця кожному працівнику неможливо: ринкова економіка включає можливе безробіття. Соціальна орієнтація ринкової економіки не може гарантувати усунення безробіття. Соціальна спрямованість у цьому випадку полягає в забезпеченні захисту від безробіття. Право на захист від безробіття відноситься до числа основних прав людини і забезпечується організаційними та правовими заходами (організацією працевлаштування та перенавчання, виплатою допомоги по безробіттю тощо).

Соціальні права спрямовані на забезпечення людині гідного рівня життя і соціальної захищеності. Це відпочинок, соціальне забезпечення, житло, оплата за працю, захист здоров'я, створення сім'ї, освіта, доступ до культурних цінностей, художня і технічна творчість, свобода думки, совісті, релігії. До числа соціальних прав відносяться права на медичну допомогу, освіту, житло. Основна і найважча проблема в реалізації цих прав - це питання про їх безоплатність. У попередній Конституції України безоплатність надання медичної допомоги, освіти та надання житла була закріплена. Це були серйозні соціальні гарантії. І хоча медична допомога не завжди надавалась на високому рівні, житло чекали десятки років, але все це надавалося безоплатно. В умовах ринкової економіки безоплатно надавати соціальні пільги неможливо: у держави і суспільства для цього просто немає коштів. Але якщо немає коштів для всіх, то вони можуть і мають бути знайдені для найбільш бідних прошарків населення. І саме цим шляхом йде наше законодавство: для незабезпечених людей медична допомога, освіта, житло залишаються безкоштовними в мінімальному забезпеченні. Разом з тим існує платна медицина, платна освіта, придбання житла за плату.

Права та свободи громадян забезпечуються і реалізуються на практиці лише за умови їх надійного захисту. Кожне право лише тоді може бути реалізовано, коли йому відповідає чийсь обов'язок його забезпечити. Гарантії, по суті, і є обов'язками, стосовно конституційних прав і свобод - це обов'язок держави.

Основні конституційні гарантії прав і свобод такі:

1. Загальні гарантії прав і свобод людини і громадянина (захист прав і свобод - обов'язок держави, самозахист прав і свобод, судовий захист, міжнародний захист, відшкодування збитків, невід'ємність прав і свобод).

2. Конституційні гарантії правосуддя (гарантії підсудності, право на юридичну допомогу, презумпція невинності, право на перегляд вироку тощо).

3. Конституційні обов'язки людини і громадянина (рівність обов'язків, дотримання Конституції та законів, повага прав і свобод інших осіб тощо).

Конституційні права і свободи - найбільш важливі права і свободи людини і громадянина, що розкривають природний стан свободи і одержують вищий юридичний захист.

Конституція зв'язує (пов'язує) основні права і свободи з обов'язками людини і громадянина. Сукупність основних прав, свобод і обов'язків утворює конституційно-правовий статус людини і громадянина. Цей правовий статус є основою правоздатності людини, тобто відкриває їй можливості для будь-яких законних дій.

Важливе значення має розуміння відносин людини і держави як правовідносин. Для людини сенс цих правовідносин полягає в захисті своїх прав (при необхідності), а для держави - в обов'язку надати цей захист. Одночасно людина і держава "з'ясовують відносини" з приводу конституційних обов'язків людини (громадянина), і тоді держава в ім'я правопорядку та в законних формах вимагає (а інколи примушує) дотримуватись цих обов'язків. Але за межами своїх виконаних обов'язків і в рамках гарантованих державою прав людина залишається вільною.

Конституційні права і свободи мають специфічний набір засобів та методів свого захисту. До них належать:

- конституційно-судовий механізм (Конституційний Суд);
- інститут уповноваженого з прав людини - омбудсмен;



- судовий захист (суди загальної юрисдикції);
- дії органів виконавчої влади;
- законний самозахист людиною своїх прав;
- міжнародно-правовий механізм.

Велике значення має питання про гарантії прав громадян при захисті своїх законних інтересів та форми відповідальності посадових осіб: дисциплінарній, кримінальній, адміністративній, матеріальній. У центрі уваги має бути проблема контролю за законністю дій органів державної влади та управління відносно громадян. Необхідно розробити процесуальний механізм реалізації прав громадян, обов'язків органів і посадових осіб державної влади та управління. Процедурами мають бути забезпечені не тільки цивільно-правові, але й адміністративно-правові відносини.

Особливої уваги потребують розробки такі питання як захист прав і свобод особи, які зв'язані зі застосуванням заходів адміністративного примусу, в тому числі заходів адміністративного стягнення. Адже, до цих пір конфіскацію предметів, що є об'єктами проступків, продовжують здійснювати посадові особи, які уповноважені на те Кодексом про адміністративні правопорушення та низкою законів, що прийняті в останні роки. Водночас Конституція України (п. 3 ст. 35) абсолютно чітко визначила пріоритет судової влади у вирішенні цих питань. Гостро стоїть проблема створення адміністративної юстиції як системи "зовнішнього" контролю за діями органів державної влади та управління і їхніми посадовими особами відносно громадян.

Користування правами зв'язано з відповідальністю людини, з можливими обмеженнями, що визначаються засобами і межами свободи, встановленим правом, принципами гуманності, солідарності, моралі. Якщо до основних засад належать необмеженість прав людини, то це означає, що людина не може бути обмежена в реалізації і використанні своїх прав. Будь-які закони та інші акти, що обмежують визнані права людини, є неправовими. Безумовно, необмеженість прав людини не може бути абсолютною, що призвело б до хаосу в суспільстві.

Обмеження прав можливе в таких випадках:

- по-перше, здійснення людиною своїх прав не повинно порушувати прав інших людей;

- по-друге, здійснення прав не може бути спрямоване на антисуспільні дії: насильницька зміна конституційного ладу, розпалювання расової, національної, релігійної ворожості, пропаганда насильства і війни.

За цими чітко визначеними обмеженнями людина вільна в реалізації своїх прав.

Сьогодні завдання полягає в тому, щоб зробити Конституцію України з її орієнтацією на особу реально діючим Основним Законом, щоб системою заходів - правових, організаційних, моральних - створити в суспільстві глибоку повагу до прав особи.

Людський вимір Конституції України має визначити поворот у діяльності всіх політичних та державних інститутів до людини, її інтересів та потреб.

### *Контрольні запитання*

1. У чому різниця прав і свобод людини і громадянина?
2. Як класифікуються права, свободи і обов'язки?
3. Які конституційні гарантії рівних прав?
4. Для чого потрібні конституційні обмеження прав і свобод?

### *Рекомендована література*

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. - К.: Юрінком, 1996.
2. *Бачило И.Л., Мелюхин И.С., Селищева Н.Т., Сергиенко Л.А., Розенбаум Ю.А., Хаманева Н.Ю., Шорина Е.В.* О концепции развития системы исполнительной власти в Российской Федерации // Государство и право. - М., 1996. - № 6.
3. *Марк Дженис, Ричард Кей, Энтони Врели.* Европейское право в области прав человека: Практика и комментарии. - М.-Будапешт, 1977. - С. 607.
4. *Общая теория прав человека / Е.А.Лукашева.* - М., 1996. - С. 509.
5. *Права человека: Сб. междунар. документов.* - М.: Изд-во МГУ, 1990.
6. *Сравнительное конституционное право.* - М., 1996. - С. 727.

## Розділ XII. Держава як суб'єкт управління суспільними процесами

Конституція України - це основний закон насамперед держави. Конституцію не можна зрозуміти без держави. Вона є передумовою самої її існування та об'єктом конституційного регулювання. Саме в державі Конституція діє і реалізується. Це не означає, що вона не виходить за межі регулювання державної організації та діяльності. Сфера конституційного регулювання широка, але більшість норм стосуються держави. Конституція не лише проголошує основні засади, зокрема, що: "Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава" (ст. 1), а й створює правові засади збереження та зміцнення держави, регламентує систему державних органів, відносини між ними, їхні повноваження, форми і методи діяльності. Адже саме держава має бути гарантом суспільної єдності нації. Держава захищає інтереси і права своїх громадян у світі.

Держава є багатовимірне явище, яке у свідомості і житті кожної людини, суспільства в цілому відображується гранями залежності від неї, яка пов'язана з конкретною проблемою, процесом, відносинами, поведінкою тощо. Тому в сучасній літературі зустрічається понад 140 визначень держави та трактувань у типології держави.

Держава - багатофункціональна соціальна система, що представляє собою цілий арсенал інститутів, регулюючих відносин між громадянами, організаціями та державними структурами. Вона може виступати: по-перше, як форма суспільства; по-друге, як форма об'єднання людей на повній території; по-третє, як форма об'єднання людей через громадянство; по-четверте, як виразник, або представник загальних інтересів і цілей; по-п'яте, як виразник загальної волі; по-шосте, як апарат легітимності, апарат примусу; по-сьоме, як форма самоврядування в суспільстві і по-восьме, як суб'єкт світового співтовариства<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Антонова Е.Г. Государство как целостная система социального управления. - М., 1996. - С. 16.

Сутність нової української державності певною мірою відображена у Конституції України, де відмічено такі важливі властивості держави, як "суверенна, незалежна, правова, демократична, соціальна", які українське суспільство має розкрити теоретично, практично втілити в життя; і поставленим цілям, які проголошені в Конституції України, мають відповідати адекватні засоби, що впливають із раціональної організації державної влади, її системних утворень.

Існує певний рівень одержавлення суспільства. Тому виникає уявлення, що ніби держава створює матеріальні, соціальні, культурні цінності, управляє технічними системами та технологічними процесами, і відповідно має забезпечувати всім людей. Подібне розширене трактування держави породжує претензії народу до неї, не виправдані надії, нарікання. Тому генеральною тенденцією в розвитку сучасних функцій держави є саморегулювання, засади самоорганізації і самодіяльності, отже Українській державі на сьогоднішньому етапі характерні наступні внутрішні функції: забезпечення народовладдя; економічна; соціальна; обкладання податками; екологічна; охорона праці і свобод громадян; забезпечення законності та правопорядку; культурно-виховна. До зовнішніх функцій належать: інтеграція у світову економіку; зовнішньоекономічне партнерство та державна підтримка іноземних інвестицій; оборона держави; міжнародна охорона навколишнього середовища; підтримка світового правопорядку; співробітництво з іншими державами у вирішенні глобальних проблем сучасності (економічної, сировинної, енергетичної, демографічної тощо).

Перехідний період суспільства, особливо потребує інтеграційних, стабілізаційних, організаційних, регулятивних, мобілізаційних та інших функцій держави. Функції конкретних органів державного управління можуть бути чітко й правильно визначені і зрозумілі лише на базі загальних функцій держави. Щоб пристосуватися до змін, що відбуваються, держава має змінити свої інститути, структури, механізми, процедури.

Особливу роль у становленні Української правової держави має відіграти процес обмеження втручання держави в громадянське суспільство та встановлення громадянського контролю за діяльністю державних органів. Між державою

та суспільством існують прямі і зворотні зв'язки, взаємобмін інформацією та діяльністю. Розглядаючи державу як суб'єкт управління суспільними процесами, потрібно мати на увазі не всі властивості держави, а лише ті, що пов'язані з організацією, регулюванням суспільних процесів та управлінням ними. Безумовними ж положеннями держави є цілісність територій та єдине громадянство.

Держава юридично об'єднує людей. Формою цього об'єднання виступає інститут громадянства. Цей інститут у правовому розумінні робить людей рівноправними щодо держави, відкриває можливість подолати національні відмінності. Управляемість державою - це умова існування та розвитку суспільства. Ключовим елементом функціонування та реформування держави є послідовне здійснення принципу верховенства права і закону, забезпечення їх неухильного дотримання всіма громадянами, громадськими та державними інститутами, формування культури поваги до правопорядку. Міцний правопорядок - необхідна умова не лише конституціоналізму і стабільності демократії, але ефективного виконання будь-яким інститутом держави своїх основних функцій. Без нього в державі неможливий будь-який прогрес. Створення діючого механізму реалізації принципу верховенства права і закону різними органами держави - це лише одна сторона справи. Друга - повага права і закону населенням, формування правосвідомості адекватної сучасній державності<sup>1</sup>.

Держава, діючи переважно через систему державних органів і установ, сукупність яких утворює державний механізм, надає суспільним зв'язкам визначеність та стійкість. Органи державної влади забезпечують необхідну стабільність у суспільстві та організованість держави як цілісної системи.

Особливості державних органів полягають у тому, що вони створені державою та призначені для регулювання життя суспільства. Державні органи формують і закріплюють загальну волю, що надає їм обов'язкового характеру. Лише державним органам належить монополія на законотворчість та застосування примусу для її реалізації та управління державою в цілому.

<sup>1</sup> Давидов В. Проблемы становления демократической государственности в России. - М., 1996. - С. 5.

Сутність держави певною мірою визначається через діяльність державних органів. Утворюючи єдину систему в масштабах суспільства, в реальному житті державні органи діють одночасно і розрізнено, впливаючи на поведінку людей. Нерідко їх діяння збігаються, підсумовуються, інколи дії одного органу суперечать діям іншого тощо. Це відбувається і тому, що кожний орган державної влади, який має діяти в певній сфері суспільних відносин, не виходить за межі цієї сфери.

Однією з форм державної діяльності поряд із законотворенням та правосуддям є державне управління, в основу якого покладені потреби держави. Така діяльність, спрямована на виконання завдань та функцій держави, виражається у виконавчо-розпорядчій роботі державних органів, основним напрямком якої є впровадження у життя законів та підзаконних актів. Це досягається використанням необхідних юридичних повноважень.

Державне управління також являє собою специфічний засіб спрямовуючого впливу на розвиток державно-управлінських процесів. Це опосередкована дія на об'єкт через окремі чинники, що зумовлюють його розвиток.

Разом з тим державне управління може здійснюватись у вигляді свідомого цільового впливу на розвиток державних процесів, що забезпечують у певних межах його напрямом та використання його результатів.

Спрямованість, поступовість державного управління зумовлені динамічною взаємозалежністю комплексу факторів та рис державного управління. Нового змісту мають набути такі з них, як можливість гнучкого вибору мети та засобів; тенденція до трансформації засобів у цілі; запровадження управління цільовими настановами; формування нової управлінської культури; деконцентрація прийняття управлінських рішень; виділення інваріантів аналізу державно-управлінського механізму, необхідних для оперативного, тактичного та стратегічного державного управління в Україні.

Важливо зазначити, що лише державне управління в процесі формування та реалізації спирається на державну владу.

Державна влада - це особлива функція з керівництва, управління та координації вольових дій людей. Дістаючи в них вияв, державна влада не зводиться лише до цього. Державна влада сприяє встановленню таких відносин, в яких вона виступає як вищий авторитет, що добровільно чи примусово визнається всіма членами суспільства, які мешкають на цій території. Влада - це сила, яка здатна підкоряти. Втрата цієї якості призводить до паралічу влади з усіма наслідками, що випливають з цього. Влада - це право і можливість розпоряджатися, наказувати, управляти.

Формування державної влади в Україні передбачає дослідження її функцій, що являють собою один з моментів вираження сутності влади. Це такі функції, як інтегруюча, регулююча, мотивуюча, контрольна, об'єднуюча, репресивна та стабілізуюча.

Природою державного ладу того чи іншого політичного режиму визначається зміст діяльності державного апарату, принципи його організації та функціонування, кадровий склад, методи та процедури роботи.

Державне управління є діяльністю, яку здійснюють органи виконавчої влади, тобто саме вони є суб'єктами державного управління. Конституція України у своїх нормах закріплює єдину систему державних органів виконавчої влади. Зокрема, у розд. VI визначаються та закріплюються основи правового статусу і діяльності Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади.

Відповідно до ст. 113 Конституції, Кабінет Міністрів України є вищим органом виконавчої влади, який об'єднує всі органи виконавчої влади в єдину систему й очолює їх.

У цю систему, крім Кабінету Міністрів, як центральні галузеві й функціональні органи входять міністерства, державні комітети та інші органи виконавчої влади.

Згідно із ст. 118 Конституції України виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації, які охоплюють усю територію України: від столиці до районного центру. А в містах, селах і селищах, відповідно до ст. 140 Конституції, управління місцевими справами покладено на органи місцевого самоврядування - ради та їх виконавчі органи, які вони самостійно формують.

Однією з важливих підвалин держави є ефективне функціонування і всебічний розвиток державної служби, що можливий лише за умов ефективного державного управління.

Це безпосередньо пов'язано зі ступенем визначеності на конституційному рівні завдань і функцій держави, поділом влади між її гілками, а також розмежуванням функцій підготовки і прийняття рішень та функцій контролю.

Слід враховувати, що сьогодні остаточно ще не сформувалася не тільки державна служба, а й сама держава. Сучасний підхід полягає в тому, що питання державної служби і державного управління треба розглядати не як щось окреме, а тим більше виключне, що стоїть над проблемами керованого середовища. Управлінські дії мають слугувати інтересам усього суспільства, а не окремим особам, адміністраторам і політичним лідерам, оскільки держава має передусім бути виразником інтересів усього народу і служити йому. В цьому полягає соціальний характер державного управління і державної служби.

Ось чому державна служба повинна розглядатися не тільки як державно-правовий, а й як соціальний інститут багатофункціонального призначення. Ми виходимо з того, що статус, цілі і завдання державної служби є похідними від інтересів, цілей, завдань і волі соціуму.

Представницька влада здійснює зв'язок із громадянським суспільством, притримуючись політичної кон'юнктури. Її завдання - урахувати, узгодити, зафіксувати в законі всі відтінки інтересів різних соціальних груп. Виконавча влада на базі того самого громадянського суспільства, спираючись на прийняті закони, розробляє і через державну службу здійснює єдину цілісну політику, в якій відбивається інтерес соціуму.

Державну службу слід розглядати як здійснення повноважень із реалізації функцій держави і державних органів відповідно до Конституції України та інших нормативних актів.

Отже, держава - це особливий державно-правовий та соціальний інститут, який встановлює та регулює відносини із своїми службовцями, людьми, професією яких є діяльність за дорученням і від імені держави реалізовувати її цілі і функції.



Роль державної служби - забезпечувати функціонування держави, обслуговувати державні органи. Проте змінюється сама держава. Вона повинна стати правовою і соціальною. Із зміною держави змінюється і соціальне призначення державної служби. Обслуговуючи державу, вона повинна захищати інтереси людини, особи, громадянина. Таким чином, об'єктивна природа державної служби як соціального інституту зумовлена природою і призначенням нової демократичної правової держави, що змінюються. Важливо вбачати в державній службі не тільки апарат насильства, а й істотний чинник консолідації суспільства. Чиновники на службі в соціальній державі реалізують соціальну функцію, а не підносяться над народом, як це траплялося і трапляється в деяких державах. У цьому і полягає сутність державної служби як соціального інституту.

Головною рисою сучасної державної служби повинен стати пріоритет прав та інтересів особи, тобто має змінитися співвідношення державного і приватного інтересу. Останній набуває першочергового значення, на перше місце ставиться людина, захист її прав та інтересів. Йдеться про те, що, здійснюючи цілі держави, державна служба завжди повинна захищати права та інтереси громадян. Тому соціальна сутність державної служби проявляється в її демократизації та гуманізації.

Соціальна, правова держава дає людині почуття впевненості. За таких умов особа більш активно включається в спільноту людей, тобто держава соціалізує людину. Цей процес має відбуватися за участю державного службовця. Соціально-політичні рухи, партії та інші інститути громадянського суспільства вирішують це завдання, але частково, тоді як держава - у всеохоплюючому масштабі.

Отже, державна служба правової демократичної держави є не тільки державно-правовим, а й соціальним інститутом.

Соціальний характер державної служби розкривається через аналіз конституційно-правових норм. Деякі з них виступають як конституційно-правові засади державної служби, відповідно до яких формулюються конституційні принципи діяльності державної служби. Розгляд останніх дає змогу виявити соціальний характер державної служби.

Насамперед зауважимо, що в Конституції України відсутні положення, які б визначали модель розвитку державної служби. В ній взагалі не використовується перелік "державний службовець" і не має гарантій створення того чи іншого інституту державної служби. Проте ідеологія чинної Конституції України все ж дає змогу говорити про потенційну можливість функціонування державної служби на її правових засадах.

Розглянемо основні конституційні положення, які безпосередньо стосуються державної служби і розкривають її соціальний характер.

Ст. 8 визначається, що Конституція України має вищу юридичну силу, і в Україні діє принцип верховенства права.

Звідси випливає, що верховенство Конституції забезпечує єдність, узгодженість і стабільність всієї правової системи та її окремих елементів і інститутів, зокрема інституту державної служби.

Цей принцип також передбачає:

- органи влади, посадові особи і громадяни повинні дотримуватися Конституції України, законів України, міжнародних норм;

- державні службовці виконують функції тільки в межах компетенції органу, де вони працюють, і в межах прав за посадою;

- всі державні органи і посадові особи належним чином, а не для задоволення власних потреб, реалізують свої права та обов'язки, забезпечуючи права людини (розд. II ст. 3 Конституції України);

- державні службовці віддані державі, а громадяни довіряють службовцям.

Низкою статей Конституції України закріплено пріоритет прав і свобод громадян, якого повинні дотримуватися державні службовці.

Особи, які проживають в Україні, зацікавлені в тому, аби мати громадянство (ст. 4 Конституції), без якого неможливий вступ на державну службу.

Важливими є конституційні вимоги, відповідно до яких визначаються права людини (розд. II Конституції).

Діяльність державних органів має бути спрямована на дотримання і захист конституційних прав і свобод гро-

мадян. Саме державні службовці повинні забезпечувати виконання таких конституційних положень, як право кожного на повагу до його гідності (ст. 28); право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції (ст. 30); право на свободу пересування, право на вільний вибір місця проживання (ст. 33); право на підприємницьку діяльність (ст. 42) тощо.

У ст. 38 Конституції України закріплено принцип рівного доступу громадян до державної служби. Це єдина стаття в Основному Законі, де прямо згадується державна служба.

В майбутньому потрібно зміцнити і відповідно доповнити конституційно-правове регулювання відносин у сфері державної служби. У Конституції України необхідно закріпити положення про інститут професійних державних службовців, побудований на принципах компетентності, здатності службовців виконувати покладені на них функції, вірності службовому обов'язку, покликаних забезпечувати стабільне управління, урівнюючи дії різних політичних сил громадянського суспільства.

Держава має стати гарантом законності, свободи і спокою, впевненості та захисту прав людини.

### *Контрольні запитання*

1. Особливості держави як форми і організаційної структури суспільства.
2. Властивості державного управління як специфічного системного явища.
3. Тенденції розвитку держави як суб'єкта управління.
4. Державна служба як соціальний інститут.
5. Пріоритет прав та інтересів особи як базовий конституційний принцип у діяльності державної служби.
6. Конституційний принцип верховенства права в діяльності державної служби.

### *Рекомендована література*

1. Антонова Е.Г. Государство как целостная система социального управления. - М., 1996.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. - М., 1997.

3. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація / Під ред. Н. Нижник. - К., Вид-во УАДУ, 1997.
4. Закон України про державну службу // відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 52.
5. *Комаров С.А.* Общая теория государства и права. - М., 1996.
6. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. - К.: Юрінком, 1996.
7. *Нижник Н.Р.* Україна - державне управління, шляхи реформування. - К., 1997.
8. *Нижник Н.Р.* Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. - К., 1995.
9. *Оболєнський О.* Теорія системного підходу в державному управлінні // Вісник УАДУ при Президентові України. - 1996. - № 3.
10. *Цветков В.В.* Державне управління: основні фактори ефективності. - К., 1996.
11. *Шаповал В.М.* Виконавча влада в розвинутих країнах: (Конституційно-правовий аспект): Навч. посібник. - К.: Вид-во УАДУ, 1996.
12. *Юзьков Л.* Конституційно-правові основи виконавчої влади в Україні // Вісн. Академії правових наук України. - Х., 1994. - № 1.

## **Розділ XIII. Конституційні засади організації влади в Україні**

### *Система органів державної влади*

Питання влади були важливими у всі часи, але в періоди реформ, революцій вони набувають особливого значення. Тому важливим було для незалежної Української держави прийняття 28 червня 1996 р. нової Конституції, яка заклала правову основу держави, визначила інститути державної влади, їх повноваження, порядок утворення і функціонування. Побудова України суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави (ст. 1 Конституції України) багато в чому залежить від того, як ефективно буде здійснюватись державна влада, наскільки швидко і радикально вона буде очищена від чужих нашарувань, позбавлена від застарілих форм і методів, деформацій, що довгий час накопичувались.

Головним та вирішальним є принцип конституційного ладу - народовладдя, що закріплений у ст. 5 Конституції України та виражається ємною, змістовною формулою: "Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ". Змістовним наповненням державної влади є те, що вона здійснюється народом і по волі народу. Важлива риса народовладдя полягає в тому, що незалежність влади народу є її державне первісне народження як суб'єкту господаря влади, що приймає остаточні рішення: кому із претендуючих і скільки владних функцій належить надати, щоб вони здійснювались конструктивно в інтересах суспільства. Тобто воля народу лежить у джерелах всієї організації розподілу влади в суспільстві, причому влади легитимної, отриманої зі згоди народу, незалежно від того, в якій формі виразилась ця згода - через демократичний вибір чи прихильності до лідера, або просте співробітництво з владою, підкореність та таке інше.

Легітимні засади влади свідчать, що цю владу визнають, вважають її справедливою, узаконеною, обов'язковою, а її вказівки - такими, що належить виконувати.

“Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування” - сказано у ст. 5 Конституції України. Тобто механізм народо-владдя розрізняє дві головні форми демократії: пряму (безпосередню) та здійснювану через органи, насамперед через представницькі установи та інші виборні органи.

Говорити про пріоритет якоїсь із форм демократії некоректно. У зв'язку з цим потрібно звернути увагу на те, що Конституція зазначила вибори та референдум (ст. 69) не взагалі вищим виявленням влади народу, а вищим безпосереднім її вираженням, тобто вищим лише серед форм безпосередньої демократії. Що стосується опосередкованого здійснення народом своєї влади - через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, то тут потрібно звернути увагу на наступне.

Якщо у Конституції 1978 р. говорилося, що народ здійснює державну владу “через Ради народних депутатів, що складають політичну основу”, то в чинній Конституції України закладена формула: “через органи державної влади”. Тобто представницькі органи державної влади вже не підняті над іншими органами державної влади. Вони також втратили статус “політичної основи держави”.

Розд. III Конституції України називає форми безпосереднього здійснення народом влади, що йому належить, та мають найбільшу соціальну значимість: референдум та вибори.

Референдум, це голосування з того чи іншого питання: рішення, що прийняті на референдумі, самі по собі мають юридичну силу і якогось затвердження не потребують. Згідно із ст. 72 Конституції України, референдум признається Верховною Радою України або Президентом України в порядку, встановленому конституційним законом.

*Вибори* - найбільш часто та широко застосовуюча форма безпосередньої демократії, що знайшла закріплення у ст. 71 Конституції України та потребує розвитку в Законі України про вибори. Виборами охоплюється складний процес, що називається виборчою кампанією, яка починається з призначення дати виборів та завершується визначенням підсумків голосування.

*Вибори* - один з важливіших засобів формування державних органів, заміщення посад.

Вільними вважаються вибори, які проводяться без будь-якого примусу як відносно явки на вибори, так і голосування. Вони відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ст. 71). При цьому виборцям гарантується вільне волевиявлення.

Особливе значення має ст. 5 Конституції України, де сказано: "Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Ніхто не може узурпувати державну владу". Смісл цієї норми полягає у визнанні правомірним лише такого володіння публічними владними повноваженнями, яке має місце на засадах Конституції України та її законів, і у суворій відповідності з встановленою законом процедурою. Інше набуття таких повноважень незаконне та тягне за собою відповідальність за законом.

Сьогодні демократичний шлях - це шлях прямих народних дій, багаточисельного і різного за видами самоврядування, набуття людьми реалістичних поглядів на політику і суспільство, усунення над ними всякої іншої влади, крім влади їх власного об'єднання.

Влада народу неможлива без демократії.

- По-перше, демократія самоврядування відкриває реальні можливості для здійснення влади самим народом, у його власних інтересах.

- По-друге, лише через демократію, наприклад через референдуми, загальнонародні обговорення законопроектів, можна виявити істинну волю народу та возвести її в закон, надати владі гуманного характеру.

- По-третє, лише на демократичних засадах можна створити чітко працюючий, суворо контролюємий механізм влади.

- По-четверте, тільки через демократизацію суспільства влада постійно збагачується живою енергією народу, вбирає в себе плюралізм думок, зміцнює свою організаційну та регулюючу роль.

- Нарешті, демократія - це важливий засіб, що надійно забезпечує зв'язок Української держави з народом, джерело її сили та авторитету.

Згідно із ст. 6 Конституції України проголошено фундаментальний та концептуальний принцип: "Державна





відними повноваженнями Верховної Ради України поєднуються з правом Президента України відхилити закони (п. 30, ст. 106), з наступним їх поверненням в парламент для повторного обговорення, а також видавати укази (у тому числі нормативного характеру), які не повинні протирічити законам і правам Кабінету Міністрів України видавати постанови та розпорядження на підставі та на виконання Конституції України, законів, нормативних указів Президента (ст. 117). Такий статус Президента похідний від його титлу глави держави і гаранту Конституції.

Акти Кабінету Міністрів України (ст. 117) є актами виконавчого характеру. Вони пов'язані з необхідністю повсякденного здійснення організаційної діяльності та наділенням виконавчої влади дискреційними повноваженнями, тобто правом діяти в певних умовах на свій розсуд.

Лише закон, а не якісь інші впливи, вимоги і вказівки - основа правосуддя, судової діяльності. Незалежність як вирішальна характеристика, як конституційний принцип відрізняє саме судову владу. Особливу роль у забезпеченні принципу поділу влади має відіграти Конституційний Суд України (ст. 150), який правоздатний вирішувати питання про відповідність Конституції України (конституційність): законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Принцип поділу влади тільки проголошено. Теорії поділу влади в Україні ще немає. Фактично ж державні структури борються за повноту та єдність влади, безумовно своєї власної.

Що собою уявляє законодавча влада?

Прерогатива парламенту - прийняття бюджету і законів. Причому проекти всіх чи більшості законодавчих актів розробляються та подаються парламенту урядом. Така світова практика. Наша ж Верховна Рада намагається все робити сама. Звідси протиріччя багатьох законів, їх низька юридично-технічна якість, звідси постійна конфронтація законодавчої та виконавчої влади.

Протиріччя та конфлікти між законодавчою і виконавчою гілками влади у демократичному суспільстві також неминучі. Але коли взаємна недовіра перетворюється в до-

мінанту у відносинах між парламентом та урядом, а блокування ініціатив одне одного - в основну мету діяльності, нормально управляти суспільством важко.

Законодавча і виконавча влади мають засереджуватися не лише на своїх взаємовідносинах, а намагатись реально впливати на суспільство. Протистояння законодавчої і виконавчої влади не небезпечно, коли є повноцінна судова влада.

Суди (на відміну від інших владних структур), як правило, розглядають ті чи інші питання не за власною ініціативою, а лише тоді, коли до них звернуться. Довіра та повага до суду в суспільстві відсутні, він сприймається як каральний орган. Громадяни та організації за звичкою хочуть вирішувати свої проблеми в адміністративному порядку, а законодавча та виконавча влади - вирішувати свої відносини без посередників. Щоб ці установки змінилися, потрібен час.

Повільне, інколи призупинення, в здійсненні судової реформи - ось, що характерно посттоталітарним суспільствам, адже законодавчій і виконавчій владам третя влада не потрібна. А суспільство ще не звикло до незалежного суду. Суттєво впливає на розподіл влад надмірна персоніфікація політики. Особи фактично підміняють інститути, а зв'язки між ними - управлінські відносини. І тоді мова йде не про розподіл влад, а про врегулювання взаємних претензій лідерів.

Розглянемо основні суб'єкти державної влади і їх статус - статус вищезазначених суб'єктів права законодавчої ініціативи.

Ніхто не позбавлений права звертатися до Верховної Ради з законодавчими пропозиціями. Але, якщо у всіх інших випадках парламент вирішує, буде чи ні він розглядати цю пропозицію, то у випадках, коли мова йде про законодавчу ініціативу, парламент зобов'язаний розглядати її з дотриманням усіх правил законодавчої процедури; інша справа, коли врешті-решт внесений законопроект може бути відхилений.

Порівняно з попередньою Конституцією перелік суб'єктів законодавчої ініціативи скоротився.

*Особлива роль Президента України як суб'єкта законодавчої ініціативи обумовлена наступним:*

- 1) Президент є главою Української держави;
- 2) визначає основні напрямки внутрішньої та зовнішньої політики;

3) вживає заходів з охорони суверенітету України, її незалежності та державної цілісності;

4) забезпечує узгодження функціонування та взаємодії органів державної влади ;

5) є гарантом Конституції, прав і свобод людини та громадянина.

Для успішного здійснення названих та багатьох інших складних завдань і функцій необхідні стабільні, ефективні і водночас динамічні закони, що регулюють відносини в різних сферах життя, зовнішньополітичної діяльності, державного будівництва та управління.

Оскільки в орбіту інтересів та повноважень Президента входять названі та інші питання, він керуючись Конституцією України, назрившими і конкретними потребами законодавчого регулювання у відповідних сферах, вносить на розгляд Верховної Ради проекти законів із зазначених питань.

Кабінет Міністрів України є також суб'єктом законодавчої ініціативи. Кабінет Міністрів, згідно з Конституцією здійснює виконавчу владу в Україні, тому він має знати краще та глибше, ніж інші органи, характер конкретних процесів і хід реформ, та вносити свої програми, пропозиції, проекти законодавчого регулювання.

Конституція України та законодавство не містить якихось критеріїв, що розмежовують, за якими питаннями законодавча ініціатива має здійснюватися Президентом, а за якими Кабінетом Міністрів України. Не виключена їх спільна законодавча ініціатива, також як і спільна законодавча ініціатива інших її суб'єктів. Комітети Верховної Ради не наділені правом законодавчої ініціативи, а законопроекти, що вносяться депутатами, мають бути іменними.

### *Президент України*

Особливе місце в системі влади займає Президент України, якому присвячений розд. V Конституції України. Багатопланова та складна природа інституту Президента, визначення його як глави держави обумовлюють його специфічний конституційно-правовий статус. У попередній Конституції України Президент був охарактеризований як вища посадова особа і глава виконавчої влади. У Конституції

України 1996 р. Президент України - глава держави. Ця формула більш точна. Саме поняття "президент" в конституційно-правовому смислі означає главу держави. Для цього цей інститут і був створений у світовій практиці. Така його роль характерна будь-якій сучасній демократичній республіці, де є президент.

Потреба такої фігури як президент зрозуміла, вона впливає з необхідності: забезпечити стійкість системи державного управління в суспільстві, оперативно виводити державну систему з тупикових ситуацій, які не завжди мають форму правових відносин. Президент в першу чергу має забезпечувати необхідну єдність державної влади в умовах поділу. Інститут президента також забезпечує стійкість і динамізм механізму державної влади.

Головне завдання президента - уособлювати державу всередині країни та зовні. Водночас Президент України за Конституцією 1996 р. вже не є главою виконавчої влади. Але це не означає, що він став лише символом держави та має тільки представницькі функції народу. Представницька функція Президента як всередині країни, так і за кордоном тягне за собою певні владні повноваження, наприклад підписувати міжнародні угоди, призначати своїх повноважних представників у регіонах держави.

Президент в Україні обирається безпосередньо народом, що свідчить про велике значення цієї посади. Неупереджене виконання Президентом своїх обов'язків і його авторитет потребують його незалежності. Одна з важливих функцій Президента України - бути гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, прав і свобод людини і громадянина (ст. 102). Для цього він має забезпечити положення, при якому всі органи держави виконують свої конституційні обов'язки, не виходячи за межі своєї компетенції. Для цього він повинен звертатись до будь-якого органу влади із пропозицією привести свої акти та дії відповідно до Конституції України. Президент не може спостерігати, коли хоч один орган держави порушує чи не дотримується Конституції. Він не лише вправі, але зобов'язаний вжити заходів, навіть примус на законній основі, якщо на території держави діють організовані злочинні банди або незаконно озброєні формування, від яких іде пряма загроза безпеки держави і правам людини.

Функція гаранта Конституції передбачає широке право Президента діяти на свій розсуд, виходячи не тільки з букви, але і духу Конституції та законів, заповнюючи прогалини в правовій системі і реагуючи на непередбачені Конституцією ситуації.

Як гарант прав і свобод людини і громадянина, Президент зобов'язаний розробити та запропонувати закони, а якщо їх немає, прийняти укази на захист прав і свобод окремих категорій громадян (пенсіонерів, військово-службовців та ін.), по боротьбі з організованою злочинністю тощо.

Зрозуміло, що Президент має діяти в межах своїх повноважень, встановлених Конституцією, але і в цьому випадку не виключаються дискреційні повноваження, без яких загальні цілі не можуть бути досягнені. Лише сам Президент може визначити порушення чи загрозу порушення суверенітету, територіальної цілісності та вжити певних оперативних заходів. Функції глави держави не можуть бути конкретизовані повноваженнями в повному обсязі. Тому у глави держави завжди є нерозкриті в Конституції повноваження, які проявляються в екстраординарних непередбачених умовах, отримуючи де-факто визнання Верховної Ради або спираючись на судове тлумачення Конституції. Президент як глава держави вправі та зобов'язаний контролювати стійкість конституційного ладу, громадянський мир і реальність свободи народу, єдність та цілісність державної території України. Особливістю правового статусу Президента, саме як глави держави, є те, що він передусім особисто виконує покладені на нього Конституцією завдання, і поряд з цим ініціює діяльність органів державної влади, забезпечуючи тим самим їх узгоджене функціонування та взаємодію.

Забезпечуючи та направляючи діяльність усіх державних органів України та виконуючи функцію по їх координації, Президент діє лише в межах, встановлених Конституцією. Так само діють інші органи державної влади: Верховна Рада, Кабінет Міністрів, суди. Всі вони самостійно здійснюють свої конституційні повноваження. Найбільш специфічні риси, що характерні для Президента України, це: по-перше, забезпечення Президентом повноважень дер-

жавної влади на всій території України. По-друге, Президент України забезпечує узгоджене функціонування та взаємодію органів державної влади. По-третє, Президент бере активну участь у здійсненні законодавчої, виконавчої і судової влади, що досить чітко і розгорнуто визначено у ст. 106, 107, 113, 114, 115, 128 та ін. Конституцією України. Характеризуючи конституційний статус Президента, потрібно пам'ятати таку важливу особливість його положення, як глави держави.

Президент України, одержуючи свій мандат на прямих загальних виборах, представляє сукупні, тобто загальні, інтереси всього народу і всієї України. Верховна Рада представляє народ України в особі своїх виборців, тобто населення своїх округів, регіонів. Звідси можливість неузгодження інтересів, які висловлюють депутати. Взаємодія Президента України та Верховної Ради має забезпечити єдність загальнодержавних та регіональних інтересів.

Згідно із ст. 103 Президент України не може мати іншого представницького мандату.

Отже, Президент поза інтересами окремих політичних партій або яких би то не було громадянських об'єднань - це правозахисник усього народу України. Хоча за Конституцією Президент прямо не названий главою виконавчої влади, але з нею він "зв'язаний" тісно. Президент головує на засіданнях Кабінету Міністрів, йому безпосередньо підвідомчі Міністерство іноземних справ, оборони та інші силові відомства.

Президент є Головнокомандувачем Збройних Сил України. Функції глави держави передбачають взаємодію з усіма трьома гілками державної влади. У сфері законодавства Президент, наприклад, має право "вето" щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України (ст. 106 п. 30). Відносно судової влади глава держави вправі призначати суддів (ст. 128) або здійснити помилування (ст. 106 п. 27). Але його основні функції неможна віднести до законодавчої або судової влади.

Взаємовідносини глави держави з виконавчою владою найбільш тісні. Навіть у тих державах, де він не входить до жодної з трьох влад (Франція та ін.) або про його статус у Конституції взагалі не говориться (ФРН), юридична наука

і практика визнають Президента главою виконавчої влади, тому що нікому з посадових осіб не можна мати функції та владні повноваження без влади. Водночас при такому стані, не заперечуючому принцип поділу влади, утворюється особливий статус глави держави, що впливає з повноважень, які характерні лише Президентіві, його обов'язку виступати гарантом Конституції та здійснювати вище представництво.

Глава держави не тільки ділить свою владу з іншими особами, але і в силу принципу поділу влади діє незалежно від гілок влади.

Президент сам вправі комплектувати Кабінет Міністрів (з певною участю парламенту), що сприятиме стабільності. Президент при певних умовах (кризи, стихійні лиха тощо) єдиний можливий інструмент збереження конституційного порядку.

Повноваження Президента України в галузі кадрової політики це дуже важливі повноваження глави держави, що дозволяють йому в широкому значенні цього слова розмістити на ключових постах "свою команду". Але Конституція не дає право на призначення посадових осіб лише Президентіві, а передбачає різні форми їх призначення. Деякі з посадових осіб призначаються та звільняються з посади Президентом безпосередньо, інші - за представленням, або після консультацій з відповідними державними органами, або за їх пропозицією.

Відносно інших посадових осіб Президент має право пропонувати кандидатури для призначення Верховній Раді. Верховна Рада може або погодитись, або відхилити запропоновану Президентом кандидатуру.

Основні повноваження Президента, що викладені у ст. 106 Конституції, регулюють також його відносини з Кабінетом Міністрів України. Президент за згодою Верховної Ради України призначає Прем'єр-міністра України (ст. 106 п. 9). Згода дається в формі постанови, яка приймається Верховною Радою більшістю голосів від загальної кількості депутатів. Оскільки Конституція цієї процедури не встановлює, очевидно, що згода, яка дається Верховною Радою на призначення конкретної особи Прем'єр-міністром України, не зв'язана зі строком повноважень Верховної

Ради та діє до тих пір, поки Кабінет Міністрів не складе з себе повноваження у зв'язку з вступом на посаду нового Президента України, або поки Кабінет Міністрів не піде у відставку за рішенням Президента.

Відповідно до ст. 106 п. 9 Конституції Президент припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку. Характерно, що якщо при призначенні Прем'єр-міністра необхідна згода Верховної Ради, то рішення про відставку Прем'єр-міністра та припинення його повноважень приймається Президентом самостійно. Це пояснюється тим, що Президент фактично персонально несе відповідальність за діяльність Кабінету Міністрів, в якій він особисто може брати участь. Головою на засіданнях Кабінету Міністрів досить часто є Президент. Це правило наче "зв'язує" Президента та Кабінет Міністрів. Глава держави бере активну участь у прийнятті Кабінетом Міністрів рішень. Це конструкційне положення відповідає практиці низки держав. Так, у Франції, згідно з Конституцією, Президент головує в Раді Міністрів, призначає Прем'єр-міністра, а за його поданням і членів Уряду. В США Кабінет Міністрів як такий практично діє лише тоді, коли він скликається Президентом і на якому він головує.

Тісний зв'язок Президента України та Кабінету Міністрів України підтверджується також тим, що Президент призначає на посаду членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах (ст. 106 п. 10).

Умовою реалізації цього повноваження є те, що зазначене призначення на посади та звільнення з них відбувається "за поданням Прем'єр-міністра", причому, в якому порядку ця пропозиція робиться в Конституції, не сказано. Отже, уявляється, що кожне рішення про зміни у складі Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів, а також голів місцевих державних адміністрацій можна вважати спільним рішенням глави держави та глави органу, що здійснює виконавчу владу в Україні. Президент призначає половину складу Ради Національного банку України та половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, виходячи із державних потреб.



За згодою Верховної Ради України Президент призначає та звільняє з посад Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України (ст. 106 п. 14). Уявляється, що порядок призначення та звільнення від посади вищеназваних осіб, в якому беруть участь Президент та Верховна Рада, є діючою гарантією цих та інших органів державної влади.

Як гарант незалежності членів судового корпусу, це насамперед призначення третини складу Конституційного Суду України (ст. 106 п.22), перше призначення на посаду професійного судді (ст. 128), а також Генерального прокурора України (ст. 106 п. 11) потрібно розглянути встановлений в Конституції порядок призначення цих осіб за поданням Президента.

Таким чином, Конституція України змінила порядок формування судів, судді яких обирались відповідними Радами народних депутатів. Новий порядок призначення суддів забезпечує їхню реальну незалежність та відповідає тій практиці, що існує в багатьох демократичних державах.

Зазначимо, що в Конституції України взагалі не говориться про звільнення суддів з посад. Це пояснюється тим, що вони незмінні, а їхні повноваження можуть бути припинені в порядку і на підставі закону.

Значна кількість посадових осіб, зазначених у Конституції України, призначається та звільняється з посади особисто Президентом. Це відноситься до повноважного представника Президента в Верховній Раді Автономної Республіки Крим (ст. 139) тощо.

Президент України призначає та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань (ст. 106 п. 17). Це виправдано і доцільно, оскільки Президент за посадою є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України.

Президент призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях (ст. 106 п. 5).

Дипломатичні представники виступають главами дипломатичних комісій, які згідно з Віденською конвенцією про дипломатичні зносини від 18 квітня 1961 р., пред-

ставляють акредитуючу державу, тобто в цьому випадку Україну, в іноземних державах, з огляду на що мають певні права та обов'язки відповідно до норми міжнародного права.

Як правило, Президенту в питанні про призначення посадових осіб надають допомогу відповідні міністри: при призначенні та звільненні з посад осіб, що відносяться до вищого командування Збройних Сил України - Міністр оборони, по призначенню дипломатичних представників - Міністр закордонних справ.

Виходячи із ст. 102 Конституції України Президент у встановленому порядку вживає заходів щодо охорони суверенітету, незалежності та державної цілісності України. В цьому йому допомагає Рада національної безпеки і оборони України, рішення якої вводяться в дію указами Президента України (ст. 107).

До складу Ради національної безпеки і оборони України за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України.

Президент формує адміністрацію, тобто апарат на чолі з його керівником. Адміністрація має забезпечувати виконання Президентом його конституційних функцій.

Президент в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України, для здійснення своїх повноважень створює консультативні, дорадчі, координаційні, експертні та інші допоміжні органи і служби, які мають різний статус. Їх очолюють різні за посадовим положенням, авторитетом особи. Це Рада з кадрової політики, Рада Глав Регіонів і т.ін.

Багатогранна діяльність Президента здійснюється через правові акти. Основними з яких є укази і розпорядження. Згідно із ст. 106 п. 31 Конституції "Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України ...".

Укази - це звичайні нормативні акти, що відносяться до невизначеного кола фізичних і юридичних осіб, органів держави, посадових осіб, установ, організацій, підприємств.

Розпорядження - це, як правило, акти індивідуального характеру.

Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пп. 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24 ст. 106 Конституції України, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання. Це так звана контрасигнатура, яка надає цьому документу юридичної сили. Тобто Прем'єр-міністр України або міністр беруть на себе юридичну та політичну відповідальність за даний акт.

Укази та розпорядження Президента України обов'язкові для виконання на всій території України. Акти Президента України мають пряму дію і не потребують одобрення (ратифікації) законодавчих або виконавчих органів України.

Укази та розпорядження Президента не повинні суперечити Конституції України, яка має вищу юридичну силу.

Питання про відповідність нормативних указів та розпоряджень Президента Конституції України у випадку необхідності вирішуються Конституційним Судом України.

### *Верховна Рада України*

Нова Конституція України заснувала парламент України, який:

- *по-перше*, будучи важливим органом державної влади, не наділений більше всевладними повноваженнями, які дозволили б, порушуючи принцип поділу влади, стати над іншими органами державної влади;

- *по-друге*, парламент вже не виступає як вища ланка в ієрархічній системі Рад, як це було раніше.

Але ці моменти не впливають на призначення парламенту в політичній системі та конституційному механізмі демократичного суспільства.

*Для Верховної Ради України характерні такі риси.*

По-перше, у Конституції України 1996 р. підкреслено, що Верховна Рада України - це парламент України. Застосування до Верховної Ради України терміну "парламент" означає офіційне прийняття категорії парламентаризму з врахуванням умов та особливостей України, а також світового досвіду.

По-друге, Верховна Рада це загальнонаціональний представницький орган України. Це означає, що парламент

України є виразником інтересів та волі народу, тобто громадян Української держави.

По-третє, це єдиний законодавчий орган України. Всі ці особливості відрізняють Верховну Раду від інших державних органів.

Конституція України прямо не називає Верховну Раду представницьким органом. Але у ст. 76 зазначено, що "Конституційний склад Верховної Ради України - чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки". Це означає, що Верховна Рада України виступає представником усього народу держави, формується на підставі загальної участі населення у політичному процесі. Діяльність Верховної Ради регламентується Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

Конституція України визначає основною функцією Верховної Ради України законотворчість і називає парламент "єдиним органом законодавчої влади в Україні" (ст. 75). Ніхто, крім Верховної Ради України, не має права вносити зміни до Конституції України в межах і порядку, передбачених розд. XIII цієї Конституції (ст. 85 п. 1); приймати закони (ст. 85 п. 3).

Закони мають вищу юридичну силу та пряму дію на всій території України.

Конституція України наділяє Верховну Раду контрольною функцією за діяльністю Кабінету Міністрів України (ст. 85 п.13).

Потрібно підкреслити, що коли йдеться про контрольну функцію парламенту, то мова йде про Верховну Раду, а не діяльність окремих депутатів. Конституція не наділяє окремого депутата можливістю контролювати інші державні органи або покладати на них обов'язки та доручення.

Згідно з Конституцією Верховна Рада є постійно діючим органом, тому першочергового значення набуває правильна і чітка організація в парламенті в цілому і в роботі його комітетів та комісій.

Згідно із ст. 88 Конституції України "Верховна Рада України обирає зі свого складу Голову Верховної Ради

України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України та відкликає їх". Детально внутрішня організація парламенту та порядок його діяльності визначається регламентом. Головна організаційна риса Верховної Ради, що відрізняє її від минулої Верховної Ради (та вищих представницьких органів влади колишнього СРСР), полягає в тому, що Верховна Рада України не має загальних органів керівництва всім парламентом, яким раніше була Президія Верховної Ради.

Таке централізоване керівництво, що не відоме світовій практиці парламентаризму, заважало самостійності комітетів Верховної Ради, вело до обмеження їх компетенції.

*Голова Верховної Ради України:*

- 1) веде засідання Верховної Ради України;
- 2) організовує підготовку питань до розгляду на засіданнях Верховної Ради України;
- 3) підписує акти, прийняті Верховною Радою України;
- 4) представляє Верховну Раду України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав;
- 5) організовує роботу апарату Верховної Ради України.

Заступники Голови Верховної Ради заміняють Голову в його відсутність, за його дорученням ведуть засідання Верховної Ради, виконують інші обов'язки з питань внутрішнього розпорядку парламенту.

Верховна Рада України, як єдине ціле, надто громадський орган для ефективного обговорення складних проблем, якщо вони не були попередньо підготовлені та розглянуті більш вузьким складом депутатів, професійно знайомих з певною сферою державної діяльності. У парламенті практично жоден законопроект не може прийматись, поки не пройде стадію опрацювання в одному з комітетів. Згідно із ст. 89 "Верховна Рада України затверджує перелік комітетів Верховної Ради України, обирає голів цих комітетів". Як правило, комітети наділяються певною предметною компетенцією, вони є постійно діючими органами, тобто створюються Верховною Радою на весь строк її діяльності.

Відповідно до ст. 89 Верховна Рада також утворює тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього

розгляду питань; тимчасові слідчі комісії для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес.

Важливе значення мають повноваження Верховної Ради у галузі формування державних органів та призначення їх керівників. Тому, що:

1) Верховна Рада України представляє інтереси всього народу в цілому;

2) в цій галузі частково відображується здійснення принципу поділу влади, створенням певного "балансу сил" у взаємовідносинах гілок влади.

Дуже важливим з політичної та правової точок зору є надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України (ст. 85 п. 12). Але реалізація цього повноваження Верховною Радою пов'язана з деякими умовами. Прем'єр-міністр України призначається Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України (ст. 114).

У ст. 115 сказано: "Прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінетові Міністрів України має наслідком відставку Кабінету Міністрів України". Отже Верховна Рада має право вирішувати питання про довіру Кабінету Міністрів України. Конституція передбачає два варіанти постановки і вирішення цього питання: за власною ініціативою Верховної Ради або за ініціативою Прем'єр-міністра.

Вираження Верховною Радою недовіри Кабінету Міністрів України не тягне за собою однозначного рішення Президента про відставку Кабінету Міністрів України у вищеназваних випадках.

До повноважень Верховної Ради відноситься призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України (ст. 85 п. 18).

Президенту України належить ініціатива у доборі та представленні кандидатур на цю посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України. Верховна Рада, здійснюючи це повноваження, має вирішувати питання про затвердження чи незатвердження пропозицій Президента по персональному призначенню Голови Національного банку України або про звільнення конкретної особи з цієї посади.

*До повноважень Верховної Ради також відноситься:*

1) призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України (ст. 85 п. 19);

2) призначення половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (ст. 85 п. 20);

3) надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України (ст. 85 п. 24);

4) надання згоди на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади (ст. 85 п. 25);

5) призначення третини складу Конституційного Суду України (ст. 85 п. 26).

Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти, більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією (ст. 91). Закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України (ст. 94).

Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду.

У разі, якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений.

Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів.

Закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

Хоча прийняття законів віднесено до основних функцій Верховної Ради України, в законодавчому процесі беруть

активну участь Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України і Національний банк України (ст. 93), так як вони мають право законодавчої ініціативи.

### *Кабінет Міністрів України*

Статус виконавчої влади (та її органів), як гілки державної влади, регулюється Конституцією України (розд. VI).

Органи виконавчої влади мають суттєві особливості у порівнянні з органами як законодавчої, так і судової влади. Ці особливості обумовлюються своєрідністю характеру та специфікою функцій виконавчої влади та органів, що цю владу здійснюють.

Однією з основних особливостей виконавчої влади, як гілки державної влади є те, що вона має виконавчий та розпорядчий характер.

Виконавчий характер органів цієї гілки влади полягає в практичному втіленні в життя названих актів, оперативне та динамічне керівництво і управління сферами соціально-економічного будівництва, а також державно-політичної діяльності (оборона, безпека, митна справа). Ця основна особистість характеру виконавчої влади і діяльність її органів визначають специфіку організаційної структури названих органів, та їх розгалуженість.

Органи виконавчої влади мають своєю метою охопити безпосередньо управлінням різні складні галузі народного господарства і соціальної інфраструктури.

Розпорядчий характер названої діяльності полягає у виданні органами виконавчої влади - Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, територіальними органами міністерств, іншими центральними органами виконавчої влади на обласному, міському та районному рівнях - постанов, розпоряджень, наказів, інструкцій, правил тощо. Це дозволяє забезпечити виконання норм та приписів Конституції України, законів, нормативних правових актів Президента та ефективно управляти галузями економіки та соціально-культурної сфери.

Розпорядча діяльність органів виконавчої влади має підзаконний характер, тобто основана на Конституції, законах, нормативних актах Президента, має відповідати їм.



*Органи виконавчої влади* - це сукупність, хоча в цілому однорідних державних органів, але таких, що суттєво відрізняються один від одного характером компетенції та організаційної структури, специфікою форм діяльності.

Оскільки немає закону про загальні принципи організації представницьких і виконавчих органів державної влади, а відповідно до ст. 114 Конституції України персональний склад Кабінету Міністрів України призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України, структура органів виконавчої влади, їх статус та повноваження регулюються в нормативних актах Президента України.

Особливе, головне місце серед органів виконавчої влади займає Кабінет Міністрів України.

*Кабінет Міністрів України (Уряд України)* є вищим органом виконавчої влади, який очолює всю її систему. Аналізу статусу Кабінету Міністрів України присвячено п'ять статей (ст. 113-117) Конституції України. Таким чином, Кабінет Міністрів є центром виконавчої влади по організації виконавчо-розпорядчої діяльності всіх органів виконавчої влади, хоча чинне законодавство і не вживає такого терміну. Не вживає нова Конституція України і поняття "глава виконавчої влади", яке до моменту її прийняття (28 червня 1996 р.) містилося в попередній Конституції.

Отже, можна абсолютно точно стверджувати, що поперше, український законодавець - Верховна Рада України - відмовився в силу певних причин від застосування цього терміну, а по-друге, що повноваження, фактично, які повинен виконувати глава виконавчої влади розділені між Президентом України і Прем'єр-міністром України, який очолює Уряд. Це - особливість української моделі "двоїстого" центру виконавчої влади.

Правовий статус Кабінету Міністрів України визначається Конституцією України та рядом інших законодавчих актів, які містять закріплення окремих його повноважень. Згідно із ст. 114 Конституції до складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віцепрем'єр-міністр, три віцепрем'єр-міністри, міністри.

Прем'єр-міністр України призначається Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України.

Персональний склад Кабінету Міністрів України призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України.

*Для головного органу виконавчої влади характерні такі риси та особливості.*

1. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу.

2. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу на всій території України.

3. Кабінет Міністрів України - це виконавчий орган загального управління, загальної компетенції, а за характером компетенції це єдиний у своєму роді орган виконавчої влади.

4. Кабінет Міністрів України об'єднує, координує та направляє діяльність більшості міністерств та інших органів виконавчої влади.

5. Кабінет Міністрів України - колегіальний орган виконавчої влади.

Що стосується ролі та функцій Прем'єр-міністра України у здійсненні виконавчої влади, то Конституція України їх не визначає. Очевидно, ці та інші моменти мають знайти своє місце в Законі про Кабінет Міністрів України.

З часу незалежності України в діяльності уряду з'явилась ще одна новація, якою Україна зробила наступний крок до осягнення зарубіжного досвіду і сучасної системи державного управління. Уряд почав діяти на основі ним же розробленої і схваленої Верховною Радою України програми. Першим, хто започаткував таку систему діяльності, був призначений 13 жовтня 1992 р. Прем'єр-міністр України Л.Д.Кучма, який 18 листопада 1992 р. виступив у Верховній Раді України з проектом економічних реформ, що одержав її схвалення. З програмами дій Уряду свого часу виступали і Є.К.Марчук, П.І.Лазаренко і В.П. Пустовойтенко. Ст. 114 нової Конституції України встановлює, що "Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

Прем'єр-міністр України входить із поданням до Президента України про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання цих органів."

Конституція України у ст. 116 чітко і детально визначила компетенцію<sup>1</sup> Кабінету Міністрів України, який:

1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;

2) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

3) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природо-користування;

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 Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;

7) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

8) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;

9) спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;

10) виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.

Конституція не встановлює і не повинна містити вичерпний перелік повноважень Кабінету Міністрів. Це питання має врегульовувати закон про Кабінет Міністрів України.

<sup>1</sup> *Компетенція* (від лат. *competentia* - узгодженість, поєднання) - сукупність повноважень (прав і обов'язків) державного чи громадського органу або посадової особи у певній сфері діяльності.

Основною формою роботи Кабінету Міністрів України є періодичні засідання, на яких обговорюються питання і приймаються рішення відповідно до наданих йому повноважень. Однією з форм оперативного керівництва роботою у його складі була утворена Президія Кабінету Міністрів, куди за посадою входили всі віще-прем'єр міністри, окремі міністри і Міністр Кабінету Міністрів. Очолює Президію Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністр. В останній час її склад було дещо розширено - до її складу було введено окремих міністрів, які здійснюють керівництво важливими народногосподарськими комплексами<sup>1</sup>. Слід зазначити, що Президія Кабінету Міністрів України не є самостійним органом виконавчої влади. Вона є лише структурним органом Кабінету Міністрів із плановими, координаційними і контрольними повноваженнями.

Постановою від 8 липня 1993 р. № 523 було затверджено Тимчасовий регламент засідань Кабінету Міністрів України та його Президії і Положення про підготовку проєктів постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України<sup>2</sup>.

Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання.

Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України.

Надзвичайно важливим положенням нової Конституції є те, що нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом. Офіційну (державну) реєстрацію вказаних правових актів проводить Український державний центр правової інформації при Міністерстві юстиції України. Реалізація цього положення на практиці значною мірою сприяє ефективному застосуванню і виконанню чинного законодавства.

Особливістю української моделі організації виконавчої влади є відсутність самостійних владних повноважень у

<sup>1</sup> Див., наприклад, Про введення Міністра вугільної промисловості і Міністра енергетики та електрифікації за посадою до складу Президії Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 1996 р. № 752 // Уряд. кур'єр. - 1996. - 3 серп.

<sup>2</sup> Збір. постанов Уряду України. - 1993. - № 12. - Ст. 254.

Прем'єр-міністра України. За Конституцією його роль зведена до формування пропозицій щодо персонального складу Кабінету Міністрів України (їх призначає Президент), формування програми діяльності Уряду (її затверджує Верховна Рада України) і, нарешті, здійснення керівництва Кабінетом Міністрів. У цьому варіанті формування владної організації Уряду України фігура Прем'єр-міністра в умовах реального існування "двійстого" центру виконавчої влади є, по-перше, не самостійною, а по-друге, доволі слабкою, особливо якщо статус керівника українського уряду порівняти із статусом керівників урядів інших країн з президентсько-парламентською формою правління (Франція, Росія).

Для забезпечення роботи Кабінету Міністрів утворюється організаційний апарат, у складі якого головні управління, управління, відділи, сектори та інші структурні підрозділи, керівництво яким здійснює Міністр Кабінету Міністрів (раніше ця посада мала назву керуючий справами). Як правило, ці структурні підрозділи створюються за напрямками діяльності Кабінету Міністрів і забезпечують організаційний зв'язок між ним і відповідними міністерствами та відомствами, а також місцевими державними адміністраціями. Кожний з них "курує"<sup>1</sup> відповідну галузь або групу галузей господарства, соціально-культурного чи адміністративно-політичного життя. Наприклад, відділ з питань освіти, культури і мистецтв та охорони здоров'я, як це видно з його назви, "курує"<sup>1</sup> відразу три галузі соціально-культурної сфери і забезпечує організаційний зв'язок з трьома міністерствами - освіти, культури і мистецтв та охорони здоров'я.

Крім подібних відділів і управлінь у складі апарату Кабінету Міністрів створюються спеціалізовані підрозділи, як, наприклад, експертно-технічний комітет, головне управління з питань радіочастот, міжвідомча комісія з безпеки дорожнього руху та ін. Вказані структурні підрозділи апарату не мають статусу з питань демонополізації, державна комісія з окремих юридичних осіб і лише здійснюють підготовку питань на розгляд Кабінету Міністрів. Правовий статус апа-

<sup>1</sup> *Курування, курація* - (від лат. *curare*) - турбота, опіка, піклування; звідси - куратор (*curator*).

рату та його підрозділів визначається відповідними положеннями, які затверджує Кабінет Міністрів України. Так, наприклад, постановою № 267 від 9 квітня 1993 р. було створено Головне управління інформації та зв'язків з пресою і громадськістю Кабінету Міністрів України, а 30 березня 1994 р. створене Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України.

### *Центральні органи виконавчої влади*

В умовах сучасного розвитку суспільства посилюється роль центральних органів виконавчої влади.

Центральним органом виконавчої влади є орган, який забезпечує проведення у життя державної політики у відповідній галузі чи сфері на всій території України, здійснює керівництво дорученою йому сферою управління, несе відповідальність за стан її розвитку і безпосередньо підвідомчий Кабінету Міністрів України, або за рішенням Президента України іншому центральному органу виконавчої влади.

Сьогодні в Україні існує кілька організаційно-правових форм центральних органів виконавчої влади:

- 1) міністерства;
- 2) державні комітети;
- 3) національні агентства;
- 4) головні управління;
- 5) інші органи.

Здійснення оперативного повсякденного державного управління в окремих галузях і сферах життя покладено на міністерства і відомства. *Міністерство* є основною формою органів державної виконавчої влади - сьогодні в Україні існує 27 міністерств і понад 40 державних комітетів. Міністерство - складний і водночас малодосліджений в науковому плані центральний орган державної виконавчої влади, який здобув своє поширення в усіх державах світу<sup>1</sup>. Його назва походить від латинського слова "ministro", що означає службу, керує. Терміном "міністерство" визначається центральний в даній державі орган виконавчої влади, який здійснює державне управління в якійсь певній галузі чи

<sup>1</sup> За часів колишнього СРСР дослідження юридичної природи міністерств було присвячено всього декілька монографій.

Див., наприклад, *Анатоль І.Н.* Міністерства в СРСР. - М.: Госюриздат, 1960. Правовое положение министерств СССР. - М.: Юрид. лит. - 1971.

сфері життя. В Російській імперії, коли у її складі знаходилась Україна, міністерства виникли і здобули своє поширення на початку XIX ст. Уперше в Україні міністерства виникли під назвою "народні секретаріати" у час створення Центральної Ради влітку 1917 р. Уряд, створений у грудні 1918 р. у Харкові, започаткував запозичену Росії назву - "народні комісаріати". Саме така назва збереглася в центральних органах державного управління Української РСР аж до 1946 р., коли внаслідок адміністративної реформи в колишньому СРСР вони були переіменовані на міністерства.

Для міністерств характерні такі особливості. За характером компетенції міністерства можна поділити на галузеві і функціональні. Специфіка статусу міністерства полягає в тому, що це - орган виконавчої влади, який здійснює керівництво дорученою йому галуззю або сферою управління. Керівник міністерства - міністр - входить до складу Кабінету Міністрів і керує дорученою галуззю, сферою управління на основі єдиноначальності несе персональну відповідальність за виконання покладених на міністерство функцій. Галузевими міністерствами є більшість міністерств, кожне з яких керує певною галуззю. Це, наприклад, міністерство оборони, внутрішніх справ та ін.

Специфікою функціональних міністерств є те, що на них покладено виконання певної і водночас основної функції. Наприклад, по організації діяльності у сфері фінансів на міністерство фінансів, у сфері праці - на міністерство праці.

Довгий час в конституціях закріплювались три різновиди органів державного управління - міністерства, державні комітети, відомства. Ними й обмежувався перелік центральних виконавчих органів. Сьогодні до системи центральних органів виконавчої влади належить: міністерства, державні комітети, національні агентства, головні управління. Всі вони створюються з метою ефективного здійснення завдань і функцій у відповідних сферах та галузях управління. Аналіз статусу цих органів виходить за межі Конституції. Центральні органи виконавчої влади діють на підставі положення, яке затверджується Президентом України. Як правило, кожне міністерство, як центральний орган виконавчої влади, очолює певне відомство, виконує функції його центру, штабу, забезпечує виконання всіх

виробничих та поряд з ними економіко-екологічних спеціальних завдань, що стоять перед відомством.

*Центральний орган, як правило, будується за такою схемою.*

1. Керівництво (керівник, його заступники, колегія, комітет, відомчі та інші ради).

2. Виробничі структурні підрозділи, які керують службами, що безпосередньо виконують їх завдання, для яких відомство і створено. Наприклад, в Міністерстві охорони здоров'я - це головні управління лікувально-профілактичної допомоги тощо.

3. Штабні підрозділи, що займаються організаційною діяльністю всередині відомства (управління кадрів, бухгалтерія та ін.).

Слова "міністерство", "комітет", "національне агентство" мають подвійне значення, ними позначаються різні поняття. По-перше, міністерство, державний комітет, національне агентство - це центральний орган виконавчої влади, що очолює центральний апарат відомства, його штаб. По-друге, міністерство, комітет - це система міністерства, комітета.

Від інших центральних органів виконавчої влади (державних комітетів, департаментів, національних комісій, рад та ін.) міністерства відрізняються ширшою компетенцією і, переважно, галузєвою спеціалізацією (таких міністерств більшість), хоча в сучасній схемі виконавчої влади існують кілька функціональних міністерств, (наприклад, міністерства статистики, праці та ін.). Указ Президента України від 26 липня 1996 р. "Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади в Україні" підпорядковував існуючим міністерствам інші центральні органи виконавчої влади (наприклад, Державний департамент авіаційного транспорту України та Комітет по використанню повітряного транспорту України) і утворив нові міністерства, на базі злиття кількох різних центральних органів виконавчої влади (наприклад, Міністерство України у справах сім'ї та молоді утворене на базі Міністерства України у справах молоді і спорту, Комітету у правах неповнолітніх Кабінету Міністрів України, Комітету у справах жінок, материнства і дитинства при Президентові України, які ліквідовані).

Від місцевих органів виконавчої влади міністерства відрізняються як по обсягу своєї компетенції, так і по терито-



ріальному масштабу діяльності. Відповідно до ст. 106 п. 15 Конституції, утворення міністерства, його реорганізація і ліквідація відносяться до повноважень Президента України, які він здійснює за поданням Прем'єр-міністра України.

Правовий статус міністерства визначає Конституція та закон України. Загальне положення про міністерство, інший центральний орган виконавчої влади, затверджене Указом Президента України від 12 березня 1996 р. та відповідні положення про конкретне міністерство, які затверджує Кабінет Міністрів України<sup>1</sup>.

Міністерства сучасної України, на відміну від своїх попередників, стали самостійними і відповідальними за свою діяльність державними органами. Вони не мають тепер жодного подвійного підпорядкування і підпорядковуються тільки Кабінетові Міністрів України. Сучасні міністерства є більш укрупнені. Це стосується, насамперед таких міністерств: економіки, транспорту, промисловості, машинобудування, військово-промислового комплексу і конверсії.

Схема урядової структури виконавчої влади є доволі гнучкою, що забезпечує достатню оперативність при здійсненні державного управління. Вона включає в себе міністерства трьох видів: галузеві (юстиції, охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення), міжгалузеві (промисловості, машинобудування, військово-промислового комплексу і конверсії, енергетики і електрифікації, зв'язку, зовнішніх економічних зв'язків) і функціональні (економіки, фінансів, статистики, праці).

Кожне міністерство є в першу чергу центральним органом виконавчої влади, підвідомчим Кабінетові Міністрів України. Воно здійснює керівництво відповідним народно-господарським комплексом (наприклад, Міністерство енергетики та електрифікації) чи розробку пропозицій щодо стратегії соціально-економічного розвитку України та формує організаційно-економічний механізм її здійснення (наприклад, міністерство економіки).

<sup>1</sup> Див., наприклад, Положення про Міністерство економіки України. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 берез. 1993 р. № 166. - Зібрання постанов Уряду України, 1993. - № 8. - Ст. 163, або Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 груд. 1991 р. № 386. - Зібрання постанов Уряду України - 1992. - № 1 - Ст. 22.

Міністерство у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, декретами, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, а також положеннями про міністерство. Сьогодні вже є третє Загальне положення про міністерство з часу державної незалежності України, затвержене Указом Президента України від 12 березня 1996 р. № 179/96<sup>1</sup>. А два попередніх - 1992 р. і 1995 р. свідчать про еволюцію поглядів керівників держави і, зокрема, Президента України на міністерство як центральний орган виконавчої влади.

Нове положення про міністерство стало дещо лаконічнішим, порівняно з Положенням 1995 р. З його тексту усунуті загальні настанови тимчасового, кон'юктурного характеру, зокрема те, що міністерство сприяє структурній перебудові економіки України. Але і в новому положенні про міністерство є прогалини - ніде не вказано, що воно очолює певну систему органів виконавчої влади, що воно має відомчу систему об'єктів, що воно, нарешті, здійснює керівництво дорученими галузями чи сферами управління. Отож, при підготовці нової редакції положення про міністерство 1996 р. були випущені дуже суттєві моменти, які потрібно буде повернути в норми нових правових актів, що визначатимуть їх правове становище.

Міністерство узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції про вдосконалення законодавства та в установленому порядку вносить їх на розгляд Президентові України, Кабінету Міністрів України. У межах своїх повноважень міністерство організовує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль за їх реалізацією.

Міністерство очолює міністр, якого за поданням Прем'єр-міністра України призначає Президент України. Він має заступників, яких за його поданням призначає Кабінет Міністрів України. Міністр здійснює керівництво дорученими йому сферами діяльності і несе відповідальність перед Президентом України та Урядом України за стан справ

<sup>1</sup> Див. Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України // Уряд. кур'єр. - 1996. - 28 берез.

у цих сферах, визначає ступінь відповідальності заступників міністра, керівників підрозділів міністерства. Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції міністерства, обговорення найважливіших напрямків його діяльності та розвитку галузі у міністерстві утворюється колегія у складі міністра, заступників міністра за посадою, а також інших керівних працівників міністерства.

Членів колегії затверджує Кабінет Міністрів України. Рішення колегії проводяться в життя наказами міністерства.

Для розгляду наукових рекомендацій та інших пропозицій щодо головних напрямків розвитку науки і техніки, обговорення найважливіших програм та інших питань у міністерстві може утворюватися науково-технічна (наукова) рада з учених і висококваліфікованих фахівців. Склад науково-технічної (наукової) ради і положення про неї затверджує міністр (керівник).

У міністерстві з урахуванням специфіки його діяльності можуть утворюватися й інші дорадчі та консультативні органи. Склад цих органів і положення про них затверджує міністр (керівник).

Граничну чисельність і фонд оплати працівників центрального апарату міністерства затверджує Кабінет Міністрів України.

Структуру центрального апарату міністерства затверджує віце-прем'єр-міністр України, який "курує" дану галузь чи сферу державного управління.

Штатний розклад центрального апарату міністерства і положення про його структурні підрозділи затверджує міністр або його заступники, виходячи з розподілу між ними повноважень.

У складі центрального апарату міністерства утворюються галузеві, міжгалузеві і функціональні підрозділи - Головні управління (главки), управління, департаменти, відділи, сектори, служби, які здійснюють свою діяльність щодо визначених у відповідних положеннях завдань.

Міністерство є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в установах банків, печатку із зображенням Державного герба України і своїм найменуванням.

За часів державної незалежності України всі міністерства значно зміцнилися в організаційному і кадровому відно-

шенні. Ускладнилась їх внутрішня структура, збільшилась чисельність працівників центрального апарату, при них з'явилася значна кількість допоміжних дорадчо-консульта- тивних органів, науково-дослідницьких центрів, лабораторій, державних інспекцій. Так, наприклад, відповідно до Указу Президента України від 3 жовтня 1992 р. "Про державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших органів державної виконавчої влади" у складі Міністерства юстиції України було створено Український державний центр правової інформації, відповідно до Указу Президента України від 26 липня 1996 р. "Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади в Україні" Комітет з питань соціального захисту військовослужбовців, який до того знаходився у складі Кабінету Міністрів України, підпорядкований Міністерству оборони України, Національну комісію з питань повернен- ня в Україну культурних цінностей підпорядковано Міні- стерству культури і мистецтв України та ін.<sup>1</sup> Це дає підставу виявити і побачити сучасну тенденцію зміцнення (кон- центрації) органів виконавчої влади, укрупнення мініс- терств, як центральних органів виконавчої влади України.

Хоча сьогодні є всі підстави вважати, що цей процес і, зокрема, його складова частина - збільшення кількості державних службовців (сьогодні їх 213 тис. осіб без ураху- вання працівників апарату Міноборони, органів внутрішніх справ, служби безпеки, митного контролю і дипломатичного корпусу), давно вийшли за межі оптимальної організації. Недарма першими кроками нового Уряду під керівництвом Прем'єр-міністра України П.І. Лазаренка стало скорочення чисельності працівників апарату міністерств і відомств на 10200 одиниць, а працівників апарату обласних державних адміністрацій - на 30%<sup>2</sup>.

Серед інших, крім міністерств, центральних органів виконавчої влади, на першому місці знаходяться державні комітети, які є найбільш поширеним центральним органом державної виконавчої влади. Державний комітет - це своє- рідне "мале" міністерство. Відповідно до п. 15, ст. 106 Кон- ституції України, його утворює, реорганізовує та ліквідує-

<sup>1</sup> Див.: Голос України. - 1996 - 31 лип

<sup>2</sup> Див. *Лазаренко П.* Від проголошення економічних реформ - до втілен- ня їх у реальне життя - Голос України. - 1996. - 22 черв.

за поданням Прем'єр-міністра України Президент України. У цього центрального органу виконавчої влади схожі з міністерством і завдання - він здійснює державне управління в певній, як правило, невеликій галузі господарства, керівництво підпорядкованими йому об'єктами, реалізацію певного розділу державної політики. Його компетенція вужча за компетенцію міністерства і відображена в його назві (у справах видавництва, поліграфії та книгорозповсюдження, по використанню ядерної енергії, по нагляду за охороною праці, з питань державних секретів, по зв'язку, у справах архітектури, будівництва і охорони історичного середовища та ін.). Відповідно до покладених на нього завдань, схожа з міністерством і його внутрішня структура - його очолює голова, який має декілька заступників, а центральний апарат поділяється на відповідні головні управління, відділи, сектори і групи. У складі центрального апарату при голові утворюється колегія як дорадчо-консультативний орган, у склад якої входять (крім голови) всі його заступники, керівники відповідних підрозділів державного комітету, провідні фахівці галузі, окремі керівники периферійних органів, підприємств і організацій.

Державні комітети України діють на підставі положення, яке затверджене Указом Президента України від 12 березня 1996 р. "Про затвердження Загального положення про міністерство, інший центральний орган виконавчої влади України". Таким чином, вони наділені такими самими повноваженнями як і міністерства. Обсяг повноважень конкретного Державного комітету визначає Кабінет Міністрів України, який затверджує положення про нього<sup>1</sup>.

Крім державних комітетів, в якості центральних органів виконавчої влади можуть утворитись інші органи. Так, Указом Президента України від 2 липня 1996 р. утворено Національне агентство України з реконструкції та розвитку, яке має статус центрального органу виконавчої влади, підпорядковане Кабінету Міністрів України, яке очолює голова, що є за посадою міністром і членом Кабінету Міністрів України<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Див., наприклад, Положення про Державний комітет України з питань науки, техніки та промислової політики // Збірка постанов Уряду України. - 1996. - № 6. - Ст. 201.

<sup>2</sup> Уряд. кур'єр. - 1996. - 4 лип.

## *Державна адміністрація*

У регіонах діють територіальні органи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. До них відносяться Державна податкова інспекція, управління статистики, військомати та ін. До регіональних центральних органів відносяться командування військового округу та ін. Ці органи знаходяться у підпорядкуванні вищестоящих органів виконавчої влади. До єдиної системи органів виконавчої влади із загальною компетенцією відносяться місцеві державні адміністрації. Місцевим органом виконавчої влади, що входить в єдину систему органів виконавчої влади, є державна адміністрація. В Україні діє значна кількість місцевих адміністрацій, а саме:

- в областях - 24;
- у районах - 506;
- у м. Києві - 1;
- у районах м. Києва - 14;
- у м. Севастополі - 1;
- у районах м. Севастополя - 4;
- у районах АР Крим - 14.

Керівництво адміністрацією здійснює голова, який очолює державну адміністрацію. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються та звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України (ст. 118). Голова адміністрації має такі основні повноваження:

- представляє інтереси органу виконавчої влади - державної адміністрації в Кабінеті Міністрів, інших органах виконавчої влади, а також відповідно до законодавства України може вступати у відносини з відповідними органами та посадовими особами зарубіжних держав;
- розробляє та подає на затвердження представницького органу бюджет та забезпечує його виконання;
- формує склад місцевих державних адміністрацій;
- утворює, реорганізує або ліквідує управління, відділи та інші підрозділи державних адміністрацій;
- за згодою з міністрами призначає на посади та звільняє з посад керівників структурних підрозділів.

Голови державних адміністрацій здійснюють інші повноваження, відповідно до Конституції та чинного законодавства.

Міста Київ та Севастополь, згідно із ст. 133 Конституції України мають спеціальний статус і є містами державного підпорядкування. Міські державні адміністрації, які в них утворюються, за обсягом своїх повноважень прирівняні до статусу обласних державних адміністрацій.

Обласна, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації, які є органами державної виконавчої влади в областях і містах Києві і Севастополі, утворюються Президентом України і діють на підставі відповідного положення, затвердженого указом Президента України від 21 серпня 1995 р. Їх головне завдання - захищати права і законні інтереси громадян та держави, забезпечувати комплексний соціально-економічний розвиток території та реалізацію державної політики у визначених законодавством сферах управління.

Очолює обласну, Київську і Севастопольську міську державну адміністрацію її голова. Відповідно до положення він є головою відповідної Ради. Це відносно нова новела в нашому законодавстві. Наступною новацією є власне повноваження голови державної адміністрації - він володіє надзвичайно широким колом повноважень.

До складу державної адміністрації, крім голови, входять заступники голови, секретаріат управління (головні управління), відділи та інші підрозділи, які забезпечують організацію її діяльності.

Слід зазначити, що до відання державної адміністрації цього рівня не відносяться управління в таких галузях, як оборона, внутрішні справи, державна безпека, додержання законності, юстиція. Управління в цих галузях здійснюють створені обласні органи цих міністерств і відомств, адміністрація лише координує свою діяльність з ними. Якщо порівняти апарат обласної державної адміністрації з колишнім апаратом виконкому обласної Ради народних депутатів, то треба підкреслити, що він значно ускладнився, у нього з'явилися такі нові підрозділи, яких не було раніше - секретаріат, комітет міжнародних відносин, управління зовнішньоекономічних відносин, управління комунальним майном та ін.

Питання відносин з відповідною місцевою Радою врегульовано на сьогодні Положенням про обласну, Київську

Севастопольську міську державну адміністрацію. Згідно з . 20 цього Положення, державна адміністрація здійснює організаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення відповідної обласної, Київської і Севастопольської міської ради, її органів та депутатів, фінансує їх утримання з місцевого бюджету.

Область - основна адміністративно-територіальна одиниця України. На обласному рівні зконцентровані всі основні види державних органів і виконавчої, і судової влади. Єдиний в державі орган законодавчої влади - Верховна Рада України - не має в областях своїх периферійних органів. Відповідно до Закону від 26 квітня 1992 р. "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" (з наступними змінами і доповненнями) на обласному рівні шляхом прямих виборів утворюється обласна Рада, яка є органом регіонального самоврядування і повноваження якої окреслені вказаним вище законом. Виходячи з ідеї рівності всіх гілок влади, діяльність обласної державної адміністрації, яка діє на цьому ж рівні паралельно з обласною Радою, повинна регулюватися нормами відповідного закону, як акту, що має найвищу юридичну силу, а не нормами положення, навіть якщо воно і затверджене Указом Президента України.

### *Органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим*

Відповідно до ст. 134 Конституції України, Автономна Республіка Крим<sup>1</sup> є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання. Для здійснення державного управління цим автономним утворенням у ній створені Представництво Президента України в АРК, Рада Міністрів (Уряд) АРК, яка утворюється Верховною Радою АРК, міністерства АРК і районні державні адміністрації.

Всі органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим входять в єдину систему органів виконавчої влади України. Рада міністрів АРК підпорядковується Кабінету

<sup>1</sup> Далі для зручності - АРК.



Міністрів України, міністерства АРК - відповідним міністерствам України. Однак в цій моделі взаємовідносин між органами виконавчої влади України і Автономної Республіки Крим є певні особливості. Вони зводяться до того, що хоча на території АРК діють Конституція і закони України, разом з тим автономія має свою Конституцію, яку згідно із ст. 135 Конституції України приймає Верховна Рада АРК та затверджує Верховна Рада України не менш як половиною від її конституційного складу. Аналіз ст. 137-138 Конституції України, які встановлюють перелік і межі повноважень державних органів АРК, дають підстави вважати, що органи виконавчої влади АРК наділені дещо більшими повноваженнями ніж обласні державні адміністрації України. Таким чином, органи виконавчої влади АРК (Уряд та міністерства) займають проміжне становище між центральними органами виконавчої влади України і обласними державними адміністраціями.

### *Місцеве самоврядування*

Одним з наважливіших демократичних інститутів української держави є місцеве самоврядування.

Конституція України закріпила місцеве самоврядування як важливий елемент основ конституційного ладу, як самостійну форму здійснення народом влади, що йому належить (ст. 7).

*Місцеве самоврядування* - не лише сфера самоорганізації населення, але й специфічний рівень влади. У Конституції України воно визначається, як право територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Ще донедавна цей інститут був невідомий у нашому суспільстві. Хоча система місцевого самоврядування, як своєрідна форма публічної влади, була відома в Україні давно. З давніх часів городяни давньоруських міст збиралися на раду - віче, де й вирішували насущні питання свого життя. У середньовічні часи самоврядування проявилось в здобутті багатьма містами і містечками України так званого "магде-

бургського права", тобто права самостійно і незалежно від центральної (королівської) влади вирішувати місцеві проблеми, права власної юрисдикції. Для вирішення міських питань, для управління містом з-поміж усіх верств городян обиралися радники ("райці"), які утворювали магістрат і обирали бургомістра (голову міста), який не призначався центральною владою, а тому і залежав, в першу чергу, від своїх виборців. Кожне місто, яке набувало "магдебургського права", мало затверджений центральною владою свій статут<sup>1</sup>.

Довгий час у нас цей інститут був незаслушено забутий.

Водночас в країнах західної демократії цей інститут не тільки зберігся, а й давно розвинувся, здобувши значне поширення і міжнародне визнання, що проявилось у визнанні його ООН та іншими авторитетними міжнародними організаціями, у створенні різноманітних національних і міжнародних органів сприяння місцевому самоврядуванню<sup>2</sup>.

Демократизація і перебудова призвели до необхідності розуміння і визначення іншої ролі держави, і, зокрема, звуження її управлінської сфери впливу на суспільство. Це покликала появу до життя інституту регіонального і місцевого самоврядування, який на думку авторів цієї ідеї, повинен був би заповнити прогалини, що утворились після звуження сфери державного управління. Однак ці спроби, які були проведені в останні роки існування СРСР, не привели до успіху - вони ніяк не стикувалися з вже існуючою і відпрацьованою десятиріччями політико-державною практикою адміністративною системою управління, побудованою на засадах зверхцентралізації. Навпаки, ці невдалі спроби штучно, адміністративним шляхом запровадити інститут самоврядування і завдяки цьому "демократизувати" державний устрій СРСР, об'єктивно вступали в протиріччя із самою суттю централізованої тоталітарної держави і сприяли поглибленню внутрішніх протиріч, формуванню місцевих, регіональних і національних інтересів та власної політики союзних республік, дії відцентрованих сил.

<sup>1</sup> *Кіселицький В. П.* Міське самоврядування Львова: правові основи, організаційна структура і діяльність органів (друга половина XIX - початок XX ст.) / Автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук. - К., 1994

<sup>2</sup> Див.: *Патейко Р.* Теоретичні основи самоврядування. - Мюнхен: УВУ, 1963. - Ст. 17-21; Європейська Хартія про місцеве самоврядування // Вісн. - 1963. - № 6. - Ст. 33-39.

На момент здобуття Україною своєї незалежності у 1991 р., у неї вже був прийнятий Закон від 18 грудня 1990 р. "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування", і таким чином, Україна стала спадкоємницею значної частини тих проблем, які були пов'язані із запровадженням системи самоврядування. Практика державного будівництва вимагала внесення до нього, як і до інших законів, чисельних змін і доповнень, і врешті-решт Верховна Рада України 26 квітня 1992 р. затвердила нову його редакцію<sup>1</sup>.

Конституція України, визнаючи і закріплюючи ідею місцевого самоврядування та його відмежування від сфери державного управління, встановила, що місцеве самоврядування використовується для вирішення місцевих питань у територіальних громадах сіл, селищ і міст та є їх конституційним правом.

Відповідно до ст. 133 Конституції України, крім міст державного підпорядкування Києва і Севастополя, Автономної Республіки Крим, областей і районів, до системи адміністративно-територіального устрою України входять також міста, райони в містах, селища і села, тобто населені пункти, в яких компактно проживають громадяни. Управління в цих населених пунктах здійснюються не на державних, а на самоврядних засадах.

Важлива ознака розвитку громадянського суспільства - це система інститутів самоврядування. Ці інститути дозволяють надати вільній діяльності людини створюючого смислу, зв'язати її з самовідповідальністю. Тому на конституційному рівні виділяється окрема сфера громадянської активності - місцеве самоврядування, органи якого не входять у систему державної влади, а діють самостійно та відповідальні перед своїм населенням.

Але це не означає, що держава може повністю відійти від правового регулювання структури, функцій та повноважень місцевого самоврядування. Неможливо не враховувати, що це не лише сфера самоорганізації населення, але й специфічний рівень влади.

---

<sup>1</sup> Див.: Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 28. - Ст. 387.

Суть місцевого самоврядування - у праві населення, що визнається та закріплюється державою, самостійно та під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення.

Ст. 140 Конституції України визначає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання жителів села у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські Ради та їх виконавчі органи.

Органам місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст є районні та обласні Ради.

Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських Рад. Сільські, селищні, міські Ради можуть за ініціативою жителів дозволяти створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Таким чином, відповідні Ради народних депутатів, які утворюються шляхом виборів в містах, районах в місті, селищах і селах не є органами виконавчої влади, а є органами місцевого самоврядування.

До їх складу входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки.

Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на чотири роки відповідно сільського, селищного і міського голову, який очолює виконавчий орган Ради та головує на її засіданнях.

Статус голів, депутатів і виконавчих органів Ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, лікві-

дації визначаються законом. Голова районної та голова обласної Рад обираються відповідною Радою й очолюють виконавчий апарат Ради.

Однак кожна влада повинна мати певну матеріальну основу і такою, власне, є майно комунальної власності. Згідно із ст. 142 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних Рад.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Відповідно до ст. 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідують комунальні підприємства, організації й установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції.

Першочергові завдання сьогодні - розмежування предметів ведення органів місцевого самоврядування та органів державної влади.

Воно тісно зв'язано з другою не менш актуальною проблемою - розмежуванням державної власності і комунальної. Місцеве самоврядування повинно мати матеріально-фінансову базу, відповідно до його функцій і повноважень.

Обласні та районні Ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні й обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їх компетенції.

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Інститут делегування (передачі) повноважень почав застосовуватися у практиці державного керівництва ще до прийняття нової Конституції України. І треба зазначити, що він себе цілком виправдав. Президент України Указом від 30 грудня 1995 р. "Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад" делегував значний обсяг повноважень органів державної виконавчої влади, які були викладні у 40 позиціях цього Указу<sup>1</sup>.

Відповідно до ст. 144 Конституції України органам місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, надано право приймати рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

<sup>1</sup> Дня: Уряд. кур'єр. - 1996. - 6 січ.

Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Отже, місцеве самоврядування - це і засіб, і форма організації влади громадян (населення) на місцях, що забезпечує самостійне вирішення питань місцевого життя, враховуючи історичні та інші місцеві традиції.

Місцеве самоврядування - це система, що складається із сукупності демократичних організаційних форм (виборів) та інститутів прямої безпосередньої демократії (референдумів), та інших форм. Через виборні та інші органи місцевого самоврядування реалізуються його цілі, завдання та функції.

Надзвичайно важливим в політико-правовому відношенні є те, що згідно з Конституцією України місцеве самоврядування не тільки проголошується і визначається як один з конституційних засад, але і гарантується його здійснення (ст. 7).

### *Система судових органів*

Однією з принципових новел Конституції України 1996 р. є виділення в ній окремого самостійного розділу "Правосуддя" (розд. VIII).

Що стосується терміну "правосуддя", яке в Україні здійснюється виключно судами, то цей термін підкреслює сам зміст, функцію судової влади.

На жаль, Конституція України чітко не визначила систему судових органів. Судова влада в цілому єдина і неподільна, умовно її можна розділити на:

1. Конституційний Суд України (розд. XII Конституції України).

2. Суди загальної юрисдикції (ст. 125). Система цих судів в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації.

3. Спеціалізовані суди. До них відносяться арбітражні та спецсуди (ст. 125).

Актуальним є вирішення питання про судову систему, в першу чергу про конституційне закріплення переліку судів, що здійснюють в державі судову владу. На жаль, це питання

в Конституції України не вирішено і судова система має бути визначена законом.

*Судова влада* - складне та багатов елементне явище, головне призначення якого є діяльність судів по здійсненню правосуддя.

Правосуддя здійснюється від імені держави спеціальними державними органами - судами. Реалізується правосуддя шляхом розгляду у судових засіданнях цивільних, кримінальних та адміністративних справ у певній, встановленій законом процесуальній формі.

Конституція України встановила важливий принцип діяльності судів - їх незалежність та недоторканість (ст. 126 Конституції України) та підкорення лише закону (ст. 129). Незалежність судів - основна гарантія та умова функціонування об'єктивного та самостійного правосуддя, здатного точно відповідно до закону захищати права людини і громадянина. Недоторканість судів - серйозна гарантія забезпечення незалежності судів (ст. 126).

\* \* \*

Аналіз діяльності суб'єктів державної влади в Україні показує, що відсутнє чітке розмежування компетенції між державними органами, не розроблені процедурні моменти їх діяльності, прийняті закони нерідко ігноруються. Всі ці та інші проблеми говорять про те, що формування раціонально-правової організації державної влади знаходиться в початковій стадії.

### *Контрольні запитання*

1. Які визначальні риси та особливості Верховної Ради як суб'єкта?
2. Які шляхи та засоби обрання Президента?
3. Які повноваження глави держави?
4. Охарактеризуйте статус Президента України.
5. Які взаємовідносини глави держави із законодавчою, виконавчою та судовою владами?



6. Які основні напрямки діяльності Кабінету Міністрів України?

7. Які акти приймає Кабінет Міністрів України? Наведіть приклади.

8. В чому полягають особливості судової влади?

### *Рекомендована література*

1. *Алексин А. П., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. - М., 1995. - Т. 1.

2. *Баглай М. В., Габригидзе Б. Н.* Конституционное право Российской Федерации. - М., 1996.

3. *Бахрай Д. Н.* Административное право. - М., 1993.

4. *Гладун З.* Конституція і система органів виконавчої влади України // Вісник УАДУ при Президентові України. - 1996. - № 3. - С. 3-27.

5. *Ентін Л. М.* Разделение властей (опыт современных государств). - М., 1995.

6. Иностранное конституционное право. - М., 1996.

7. *Коваль Л.* Адміністративне право України: Курс лекцій. - К., 1994.

8. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. - К.: Юрінком, 1996.

9. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. - М., 1996. - Т. 1-2.

10. *Лившиц Р. З.* Теория права. - М., 1994.

11. *Мелашенко В. Ф.* Основы конституционного права Украины. - К., 1995.

12. Национальное собрание во Франции. - М., 1993.

## **Розділ XIV. Конституційний статус і чинники прокуратури та судової гілки влади**

У будь-якій правовій державі судова гілка влади становить самостійну, незалежну від інших гілку, завданням якої є здійснення контролю за дією всіх елементів владної системи. Тісно пов'язана з нею, але як окремий елемент виступає прокуратура - система державних органів, яка здійснює найвищий надзор за точним виконанням законів, функцію кримінального переслідування і підтримку звинувачення в суді. Слово прокуратора походить від латинського "просіго" - піклуюсь, забезпечую, запобігаю.

У ст. 121 Конституції України проголошено, що прокуратура становить єдину систему, складовими якої є Генеральна прокуратура, прокуратура Автономної Республіки Крим, прокуратури областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжрайонні та інші прирівняні до них прокуратури, в тому числі військові. Єдність системи забезпечується тим, що нижчестоячі прокурори підпорядковуються вищестоячим, а всі разом - Генеральному прокурору України.

Відповідно до вищезазначеної статті Конституції *прокуратура* розглядається як організаційно самостійна державно-правова інституція, що забезпечує додержання режиму законності в нашій державі. Її функціями є:

1) підтримання державного обвинувачення в суді. При цьому прокурор не здійснює нагляду за діяльністю суду, а є рівноправним учасником судового процесу, який нарівні з іншими суб'єктами бере участь у дослідженні доказів, а в обвинувачувальній промові обґрунтовує перед судом свої міркування щодо застосування до підсудного кримінального закону та міри покарання. Обвинувачення здійснюється за вимогами закону, на основі об'єктивної оцінки зібраних у справі доказів. Якщо під час розгляду справи останні не підтверджуються, прокурор повинен зняти обвинувачення;

2) прокуратура представляє інтереси громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;

3) прокуратура здійснює нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Оперативно-розшукову діяльність можуть виконувати лише суб'єкти, перелічені в законі України від 18 лютого 1992 р. "Про оперативно-розшукову діяльність". Це оперативні підрозділи органів внутрішніх справ, органи служби безпеки, прикордонних військ, управління державної охорони. Прокуратура саме наглядає за додержанням законів вищезазначеними органами, а не за самою їхньою діяльністю.

Органами дізнання є: міліція, органи держбезпеки, командири військових частин і установ (злочини військово-службовців і військовозобов'язаних), митні органи (у справах про контрабанду). Повний перелік повноважень міститься у ст.101 Кримінально-процесуального кодексу України.

Звернемо увагу на те, що у ст. 121 Конституції України введено нове поняття - "досудове слідство". Треба ще сформулювати для нього відповідні органи, функції яких досі виконували органи попереднього слідства (слідчі прокуратури, органів внутрішніх справ, служби безпеки);

4) прокуратура здійснює 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 (в ізоляторах тимчасового утримання, в'язницях, виправно-трудовах колоніях, психіатричних лікарнях тощо).

Відповідно до ст. 122 Конституції, Генеральний прокурор як найвища посадова особа в централізованій системі органів прокуратури очолює їх та керує їхньою роботою. Згідно з п. 25 ст. 85 і п. 11 ст. 106 Конституції Генерального прокурора призначає на посаду Президент за згодою Верховної Ради. Звільняє з посади Генерального прокурора також Президент, але при цьому згода Верховної Ради вже не потрібна. Конституція не визначає підстав дострокового звільнення з посади Генерального прокурора Президентом, проте вона встановлює що Верховна Рада може висловити недовіру Генеральному прокуророві, наслідком чого є його відставка. При цьому знову ж таки не називаються підстави такої недовіри.

Строк повноважень Генерального прокурора України - п'ять років, але він може призначатися й на повторний строк.

Проголошення суверенітету України, верховенства в ній права, а також реального забезпечення прав і свобод громадян зумовлюють необхідність проведення судово-правової реформи. Саме тому Верховна Рада України 28 квітня 1992 р. схвалила Концепцію судово-правової реформи. Цей процес здобув розвиток у новій Конституції. У ст. 124 зазначено, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами і будь-яке делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається. Ст. 125 Конституції вказує на неприпустимість створення надзвичайних та особливих судів.

Судочинство в Україні здійснюється Конституційним судом України та судами загальної юрисдикції. Конституційний Суд входить до судової влади як її самостійний суб'єкт і є єдиним органом конституційної юрисдикції в нашій державі, що вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції, а також дає офіційне тлумачення Конституції та законів України.

Що собою являє судова влада як частина доктрини демократичного розподілу функцій влади?

Якщо давати загальну характеристику розд. VIII Конституції, то треба визнати, що він є нетрадиційним з точки зору розкриття сутності такої політико-правової категорії, як правосуддя. Так, у ст. 6 використано категорію судової влади як частини доктрини розподілу функцій влади у правовій державі. За органами суду визнається самостійність і незалежність. Привласнення функцій цих органів іншими державними органами чи посадовими особами не допускається (ст. 124).

Судові органи різні за своєю компетенцією та юрисдикцією, проте всі вони мають одне призначення - захист прав і свобод громадян, конституційного ладу, національної безпеки, додержання законності і справедливості. Причому захист прав і свобод людини є головною метою діяльності судів. Конституція (ст. 8) гарантує можливість звернення громадян до суду для захисту конституційних прав і свобод.

Держава наділяє тільки суди правом використовувати примусові повноваження державної влади, іншими словами - у встановленому законом порядку визнавати особу винною у вчиненні злочину і призначати їй кримінальне покарання.

Система судів загальної юрисдикції забезпечує захист прав і свобод громадян шляхом розгляду цивільних, кримінальних, адміністративних та інших справ. Будується ця система за принципами територіальності і спеціалізації (ст. 125). Перший означає, що до системи входять районні (міські), міжрайонні (окружні), обласні та прирівняні до них суди і Верховний Суд України. Другий - передбачає спеціалізацію суддів вказаних судів з відповідними організаційними структурами - галузевими судами для розгляду окремих категорій справ - кримінальних, цивільних, сімейних.

Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є *Верховний Суд України* (ст. 125). Згідно з розд. III Концепції судово-правової реформи в Україні, він переглядає в апеляційному та касаційному порядку справи за нововиявленими обставинами.

Суди спеціальної юрисдикції мають бути створені згідно із ст. 125. До них належать насамперед адміністративні суди, метою діяльності яких є розгляд суперечок (спорів) між громадянами та органами державного управління.

Існує потреба й у розробці правових норм, пов'язаних з організацією та функціонуванням судів у справах неповнолітніх. Адже Закон від 5 лютого 1993 р. "Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні" передбачає, що заходи примусового впливу до неповнолітніх правопорушників можуть визначити лише суди.

До судів спеціальної юрисдикції належать також господарські (арбітражні) і військові суди. Перші забезпечують захист прав і законних інтересів учасників господарських відносин (незалежно від форми власності, яку вони представляють). Систему цих судів складають обласні, прирівняні до них арбітражні суди та Вищий арбітражний суд України.

Військові суди розглядають лише справи про військові злочини та про соціальний захист військовослужбовців.

Конституція України встановлює, що вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди.

Згідно із Основним Законом, в Україні діють апеляційні та місцеві суди. Вони діють як суди апеляційної та касаційної інстанцій щодо справ, розглянутих районними (міськими) чи міжрайонними (окружними) судами. До того ж Верховний Суд України може переглядати в апеляційному та касаційному порядку справи, які розглядалися будь-яким загальним судом.

Яким є конституційний статус суддів? Конституцією й законами України гарантується незалежність і недоторканість суддів. Їхня незалежність проявляється у тому, що вони підвладні тільки закону і будь-який тиск на них неприпустимий. Ця недоторканість поширюється на листування суддів, засоби їх зв'язку, документи, службові та приватні приміщення.

Судді всіх рівнів не можуть бути без згоди Верховної Ради України затримані чи заарештовані до винесення обвинувачувального вироку судом.

Обіймають посади судді безстроково, крім суддів Конституційного Суду України та тих суддів, які призначаються на посаду вперше. Перше призначення на п'ять років здійснюється Президентом. Всі інші судді, крім суддів Конституційного Суду, обираються Верховною Радою в порядку, встановленому законом.

Голова Верховного Суду обирається та звільняється з посади шляхом таємного голосування Пленумом Верховного Суду України (с. 128).

З метою забезпечення незалежності та недоторканості суддів і судів у ст. 130 Конституції встановлено, що держава забезпечує фінансування та належні умови для їхнього функціонування.

*Суддя звільняється з посади органом, що його обрав або призначив, у разі:*

- 1) закінчення строку, на який його обрано чи призначено;
- 2) досягнення суддею 65 років;
- 3) за станом здоров'я (тривала хвороба, каліцтво, непрацездатність);
- 4) порушення суддею вимог щодо несумісності Конституції (ст. 127) встановлює, що професійні судді не можуть належати до політичних партій та профспілок, брати участь

у будь-якій політичній діяльності, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої;

5) порушення суддею присяги;

6) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;

7) припинення його громадянства;

8) визнання його безвісно відсутнім, або оголошення померлим;

9) подання суддею заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням.

Правосуддя в Україні здійснюють професійні судді, а у визначених законом випадках - народні засідателі і присяжні.

На посаду судді може бути рекомендований кваліфікаційною комісією суддів громадянин України, не молодший 25 років, який має вищу юридичну освіту і стаж роботи у галузі права не менш як три роки, проживає в Україні не менш як десять років та володіє державною мовою.

Якими є основні засади судочинства в Україні?

Судочинство в Україні проводиться суддею одноособово, колегією суддів або судом присяжних на засадах:

1) законності;

2) рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом;

3) забезпечення доведеності вини;

4) змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості;

5) підтримання державного обвинувачення в суді прокурором;

6) забезпечення обвинуваченому права на захист;

7) гласності судового процесу та його повному фіксуванні технічними засобами;

8) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом;

9) обов'язковості рішень суду.

За неповагу до суду і судді винні особи притягаються до юридичної відповідальності.

*Вища рада юстиції* діє згідно із ст. 131 Конституції. Складається вона з двадцяти членів. Верховна Рада України, Президент України, з'їзд судів України, з'їзд адвокатів, з'їзд

представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ призначають до Вищої ради юстиції по три члени, а всеукраїнська конференція працівників прокуратури - двох.

До складу Вищої ради юстиції за посадою входять: Голова Верховного Суду України, Міністр юстиції України, Генеральний прокурор України.

До повноважень Вищої ради юстиції належать:

- 1) внесення подання про призначення суддів на посади або про звільнення їх з посад;
- 2) прийняття рішення стосовно порушення суддями і прокурорами вимог щодо несумісності;
- 3) здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів та розгляд скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних та місцевих судів, а також прокурорів.

*Конституційний Суд України.* Конституційний Суд України тепер створений вперше за всю історію незалежної держави. Його функції: конституційний контроль, забезпечення відповідності законів та інших правових актів Конституції.

Конституційний суд України складають вісімнадцять суддів, які призначаються по шість відповідно - Президентом України, Верховною Радою України та з'їздом суддів України строком на дев'ять років без права бути призначеним на повторний строк.

Такий механізм має сприяти незалежності від будь-якої гілки влади та запобігти можливості "звикнути" до посади і втратити принциповість. Цим же зумовлені особливості механізму і строки обрання Голови Конституційного Суду. Він обирається самими суддями з їхнього складу таємним голосуванням лише на один трирічний строк.

Вимоги до членів Конституційного Суду досить високі. Ними можуть бути лише громадяни України з великим життєвим досвідом, які на день призначення досягли 40-річного віку, мають вищу юридичну освіту і стаж роботи за фахом не менш як десять років. До того ж ці особи повинні проживати в Україні протягом останніх двадцяти років та володіти державною мовою (ст. 148).



Згідно із ст. 124 Конституції Конституційний Суд разом із судами загальної юрисдикції здійснює в Україні судочинство. Проте його правовий статус має низку істотних особливостей порівняно з іншими судами. Він не входить до системи судів так званої загальної юрисдикції, які розглядають цивільні, кримінальні, господарські та інші справи. Найвищим судовим органом цієї системи є Верховний Суд України. Конституційний Суд України - це окремий, незалежний від судів загальної юрисдикції орган. До нього не можна звертатися зі скаргами на необґрунтованість рішень чи вироків, винесених судами загальної юрисдикції. Він вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції і дає офіційне тлумачення Конституції та законів України.

*Повноваження Конституційного Суду України складаються з чотирьох груп:*

1) вирішення питань щодо відповідності Конституції законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України;

2) щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України з точки зору їх відповідності Конституції;

3) розгляд справ про відповідність Конституції чинних міжнародних договорів або тих що вносяться до Верховної Ради для надання згоди на їх обов'язковість;

4) надання висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування та розгляду справи про усунення Президента шляхом імпичменту.

Якими є суб'єкти звертань до Конституційного Суду?

З першою групою повноважень такими суб'єктами можуть бути Президент України, не менш як сорок п'ять народних депутатів, Верховний Суд України, Верховна Рада України, Автономна Республіка Крим. Окремі громадяни цих прав не мають, але можуть звертатися через уповноваженого Верховної Ради з прав людини.

Право звертатися до Конституційного Суду з питань, пов'язаних з третьою групою його повноважень, мають Президент України і Кабінет Міністрів України, а з четвертої групи - Верховна Рада України.

Коло суб'єктів звернень до Конституційного Суду з питань, пов'язаних з другою групою його повноважень,

Конституцією не визначаються, з чого можна зробити висновок, що воно є практично необмеженим.

Закони та інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом рішення про їх неконституційність.

### *Контрольні запитання*

1. У чому полягає особливість системи органів прокуратури, якою є її підлеглість?
2. Яке місце посідає судова влада у системі розподілу владних повноважень? У чому сутність незалежності судової влади?
3. Якими є основні закони судочинства в Україні?
4. Для чого потрібен Конституційний Суд і в чому полягає його політико-правове значення?

### *Рекомендована література*

1. *Вовк Ю., Мадзей С., Буган Ю.* Конституція України: Навч. курс. - Тернопіль, 1996.
2. Закон України про оперативно-розшукову діяльність // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 22. - Ст. 303.
3. *Лисенков С.* Конституція України: Матеріали для вивчення. - К., 1997.
4. *Нор В., Стецюк П.* Конституція - Основний Закон України в запитаннях і відповідях. - Львів-К., 1996.
5. *Основи конституційного права України / За ред. В.В. Копейчикова.* - К.: Юрінком, 1997.
6. *Ткачев Е.* Матеріали для изучения Конституции Украины. - К., 1996.
7. *Шаповал В. М.* Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. - К.: АртЕк, Вища шк., 1997.

## **Розділ XV. Конституційні засади рівноправності жінки і чоловіка в українському суспільстві**

За Конституцією (ст. 1) - Україна буде суверенну, незалежну, демократичну, соціальну, правову державу<sup>1</sup>. Демократична соціально орієнтована держава має забезпечити умови для реалізації рівних можливостей кожному із своїх членів, поважати гідність і право кожної жінки і кожного чоловіка.

Рівноправність жінки і чоловіка у суспільстві це основа його демократичності. А сам демократичний правовий устрій держави передбачає рівноправні, партнерські, взаємодповідальні статеві взаємини в сім'ї і суспільстві.

У 1980 р. Україна ратифікувала Конвенцію ООН "Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок" і тим самим взяла на себе зобов'язання забезпечувати рівне для жінок і чоловіків право користуватися всіма економічними, соціальними, культурними, громадянськими та політичними правами.

Розд. II Конституції України визначає ідеологію та політику держави, щодо рівноправності жінки і чоловіка в Україні. Остання забезпечується в Основному законі ст. 24 ч. III "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 професійних пільг; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства і дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям".

Конституція зазначає, що всі люди в Україні "є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними" (ст. 21).

<sup>1</sup> Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. - К.: Вид-во "Право", 1996. - 128 с

Отже, за законодавством України: Конституцією, Кодексами України про шлюб та сім'ю, про працю, адміністративні правопорушення, кримінальним, кримінально-процесуальним, цивільним та іншими жінка і чоловік мають в Україні рівні права в усіх галузях економічного, політичного, соціального і культурного життя.

Особливо великого значення для досягнення дійсної рівності жінки і чоловіка має ст. 23 Конституції, де наголошується, що кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей.

Рівні можливості участі жінки і чоловіка у політичному житті держави забезпечуються Конституцією України (ст. 36), де проголошується право громадян України (а отже, жінок і чоловіків) об'єднуватися у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод, задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, а також гарантується Загальною декларацією прав людини і законом України "Про об'єднання громадян". Жінки в Україні активно користуються цим правом. На сьогодні в Україні функціонує більше 80 жіночих громадських організацій, головною метою яких є сприяння реалізації можливостей, прав і свобод жінки в Україні. Найбільш відомими серед них є: спілка жінок України, Міжнародна федерація ділових жінок "Либідь", Всеукраїнська громадська організація "Жінки України", Міжнародна організація "Жіноча громада" та багато інших. Є в Україні і жіночі політичні партії такі як "Жінки України", "Жіночі ініціативи" та інші, що є свідченням політичної активності жінки.

Особливу роль у досягненні рівноправності жінки і чоловіка відіграє ст. 38 Конституції України, яка визначає право кожного громадянина (жінки і чоловіка) брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Отже, всі громадяни мають рівне право перебувати на державній службі. Щодо обмежень з реалізації прав, то вони не пов'язані зі статевими ознаками, а "вста-

новлюються судом відповідно до закону (ст. 39) Конституції України, 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”.

Але не дивлячись на рівноправність у законі, жінок дуже мало у вищих ешелонах влади. І процент їх значно зменшився порівняно з попереднім періодом. Візьмемо хоча б законодавчий орган. Якщо у Верховній Раді у радянські часи за квотою було 33% жінок, то у Раді 13 скликання - 4,2%, у нижніпній - 8%, це ще нижче загальносвітового рівня представництва жінок у парламентах, який складає 10%<sup>1</sup>. Така ж ситуація і в інших гілках влади. А, як відмічає Президент України, “для кращого розв'язання багатьох актуальних проблем - не кажучи вже про такі, як охорона материнства й дитинства - жінки повинні мати значно вагоміше представництво в усіх гілках і всіх ланках державної влади”<sup>2</sup>.

Але як досягти цього? Якщо в органах виконавчої та судової влади можливе часткове збільшення представництва жінок шляхом квотування. У вирішенні цього питання є цікавий досвід країн Європи, зокрема Скандинавських, де представництво статі на кожному рівні влади регулюється процентом - від 40 до 60.

Паритетне представництво дасть змогу приймати більш виважені, “консервативні” управлінські рішення, що будуть сприяти не тільки розвиткові демократії, повнішої реалізації ідей справедливості і рівноправності у суспільстві, але й покращенню матеріальної сторони життя населення України.

Щодо законодавчої влади, то там не спрацьовує квотування, хоч дехто і пропонує<sup>3</sup>. Депутатом стане той, хто найбільше, з позиції виборців, задовольнить їхні потреби, захистить права і свободи.

<sup>1</sup> Проблеми розвитку демократії та забезпечення рівних прав для жінок і чоловіків в Україні трансформаційного періоду. Наук. доповідь. - К.: АТ Вид-во “Столиця”, 1997. - С. 6.

<sup>2</sup> *Кучма Л.Д.* Любові й уваги вам на всі часи! Звернення Президента України Леоніда Кучми з нагоди Жіночого дня // Уряд. кур'єр. - 1998. - 7 берез. - С. 2.

<sup>3</sup> Проблеми розвитку демократії та забезпечення рівних прав для жінок і чоловіків в Україні трансформаційного періоду. Наук. доповідь. - К.: АТ Вид-во “Столиця”, 1997. - С. 11.

І далеко не кожна жінка - мудра, працьовита, витримана, виважена, поміркована, зі знанням справи і, навіть, досвідом роботи - в змозі брати участь у роботі вищих ешелонів влади. Все це пояснюється подвійною її завантаженістю: роботою в суспільному виробництві і домашньому господарстві.

Тому кардинальним шляхом збільшення представництва жінок, реалізації їхніх можливостей, прав і свобод, а також економічної незалежності є звільнення від подвійного завантаження або шляхом суспільного визнання роботи в домашньому господарстві як соціально важливої, необхідної в державі і як такої, що дає можливість заробляти на життя, або шляхом максимальної механізації, автоматизації домашньої роботи і перенесення певних її функцій у систему послуг, що надає суспільство сім'ї.

Соціальною є та держава - яка не тільки проголошує гарантію прав та свобод громадян, а й забезпечує власне населення тим мінімумом матеріальних благ, без яких людина не в змозі користуватися правами та свободами.

У досягненні реальної рівності жінки і чоловіка в сім'ї та суспільстві велику роль відіграє рівна можливість останніх у здобутті освіти, право на яку зафіксоване у ст. 53 Конституції України. Остання визнає право на освіту за кожною людиною, незалежно від її статі, раси, національності, соціального і майнового стану, роду та характеру занять, світоглядних переконань, належності до партій, ставлення до релігій, стану здоров'я та інших обставин. Здійснення цього права забезпечується розгалуженою мережею державних та приватних закладів освіти, наукових установ, їх відкритим характером, різними формами навчання - очною, вечірньою, заочною, екстернатом, а також педагогічним патронажем.

Завдання державних управлінських органів є вимога дотримання всіма закладами освіти державних її стандартів. Питанням поки що залишається механізм реалізації цієї вимоги. Дипломи однакові, а рівень знань різний.

Держава гарантує кожному громадянину (жінці і чоловіку) обов'язкове отримання повної загальної середньої освіти шляхом створення різних типів дошкільних, середніх загальноосвітніх, професійно-технічних закладів, які залежно від свого призначення надають можливість отримати

освіту всім дітям незалежно від віку, фізичного та розумового стану, життєвого рівня сім'ї.

Конституційним обов'язком держави є забезпечення розвитку вищої і післядипломної освіти в вищих закладах освіти чотирьох рівнів акредитації, кожен з яких дає змогу готувати фахівців певного освітньо-кваліфікаційного рівня. В державних і комунальних навчальних закладах громадяни (жінки і чоловіки) мають право безоплатно отримати вищу освіту, на конкурсній основі відповідно до здібностей. Жінки активно використовують надані права. Так, серед студентів вищих навчальних закладів частка жінок становить 55%, а серед аспірантів лише 46%, що є проявом подвійної завантаженості жінки у цьому віці.

Реалізації прав і можливостей жінки у суспільстві, а також збільшенню її представництва в органах державного управління сприяє післядипломна освіта, що дозволяє безкоштовно одержати нову кваліфікацію, нову спеціальність та професію на основі раніш здобутої вищої освіти.

Законодавство України: Конституція (ст. 43, 45, 46); Кодекс законів про працю України (ст. 94, 174, 176, 178, 179); Закони України "Про зайнятість населення", "Про охорону праці" та інші проголошують рівне право жінок і чоловіків на працю, належні, безпечні і здорові умови праці, вибір професії, заробітну плату, соціальний захист і відпочинок. У цьому законодавстві особливого значення надано певним категоріям жінок. Встановлені пільги вагітним жінкам, матерям, що виховують дітей до шести років, одиноким матерям і тим, що мають дітей-інвалідів до 14 років. А всі інші жінки і жінки-матері, що мають дітей старших шести років, невмотивовано уподібнені з чоловіками в реалізації права на працю, зрівняні перед законом без врахування особливостей жіночої статі.

Рівноправність жінки і чоловіка у суспільстві передбачає рівноправність останніх у сім'ї.

Ст. 51 Конституції України та Кодекс законів про шлюб та сім'ю юридично забезпечують рівноправність жінки і чоловіка в сімейних відносинах. Подружжя (сім'я) виникає за згодою жінки і чоловіка, і вони мають однакові за кількістю і змістом права та обов'язки (ст. 20-99 Кодексу законів про шлюб та сім'ю).

Важливим, у зв'язку з проголошенням прав, свобод громадян України, рівноправності жінок і чоловіків в Конституції, є відпрацювання згідно з нею всіх інших законодавчих актів та механізмів їх реалізації. Велику роль у досягненні рівноправності жіночої і чоловічої статей відіграє міна свідомості останніх.

### *Контрольні запитання*

1. Чи є різниця між юридичними категоріями "рівність" і "рівноправність"?
2. Чим пояснити повну законодавчу рівноправність жінки і чоловіка в Україні і мінімальне представництво жінок / вищих ешелонів державної влади?
3. Чи існує економічна залежність жінки-матері, що зберігає дитину до трьох років?
4. Які ви знаєте шляхи збільшення представництва жінок у державному управлінні та громадській діяльності? Яку роль у цьому процесі відіграє громадська думка?
5. Які жіночі громадські організації та політичні партії ви знаєте? Які мотиви їх створення?
6. Яке Ваше бачення вирішення проблеми реалізації юридичної рівноправності жінки і чоловіка в нашому суспільстві?

### *Рекомендована література*

1. Третя сесія Верховної Ради України. Бюлетень № 97. - К., Видання Верховної Ради України. - 1995.
2. Кучма Л.Д. Любові й уваги вам на всі часи! Звернення Президента України Леоніда Кучми з нагоди Жіночого дня // Уряд. кур'єр. - 1998. - 7 берез.
3. Актуальні проблеми політики: Збірник наукових праць / Відп. ред. Л.І. Кормич. - Одеса: Астропринт, 1997. - Вип. 1/2.
4. Жіночий рух в Україні: історія і сучасність: Міжнародна науково-методична конференція; Одеса, 27-29 жовтня 1994 р.; Матеріали конференції. - К., 1994.
5. Коментар до Конституції України: Науково популярне видання. - К.: АТ "Книга", 1996.



6. Конституція України - Основний Закон суспільства, держави, людини: Науково-методичні рекомендації. - К.: Вид-во УАДУ, 1997.

7. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. - К.: Вид-во "Право", 1996.

8. Проблеми розвитку демократії та забезпечення рівних прав для жінок і чоловіків в Україні трансформаційного періоду: Наук. доповідь. - К.: АТ Вид-во "Столиця", 1997.

## **Розділ XVI. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні**

До системи політико-правових цінностей, вироблених упродовж століть людством, входить чимало принципів і вимог щодо оптимальної організації державної влади, здатної забезпечувати ефективне керівництво країною як у центрі, так і на місцях. Серед них, безумовно, чільне місце належить принципу децентралізації державної влади на рівень територіальних громад та органів, які вони обирають на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Йдеться передусім про формування в Україні повноцінної системи місцевого самоврядування, без якої неможливо уявити сучасну демократичну, правову державу. І пояснюється це тим, що жодною країною не можна успішно керувати із центру, оскільки, хоча б якою досконалою не була державна влада в центрі, вона ніколи не буде ефективною, якщо не спиратиметься на демократично організовану систему самоврядування на місцях. Відображаючи прагнення Українського народу розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, Конституція України закріпила принцип, згідно з яким "в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування" (ст. 7). Тим самим Конституція України, по суті, покладає на державу функцію підтримки місцевого самоврядування як однієї з підвалин демократичного ладу.

Визначивши місцеве самоврядування як важливий елемент конституційного ладу, як одну з форм народовладдя, Конституція в основному завершила пошук варіантів місцевого самоврядування в Україні, який був позначений наявністю суперечливих, а часом і протилежних підходів відносно того, бути чи не бути місцевому самоврядуванню та яким воно стане в Україні. Розв'язання саме цього завдання присвячено розд. XI Конституції, в якому конкретизуються загальні засади конституційного ладу в Україні з питань місцевого самоврядування.

За Основним Законом місцеве самоврядування в Україні має в цілому ґрунтуватися на принципових засадах, сформульованих у Всесвітній Декларації місцевого самоврядування та Європейській хартії місцевого самоврядування, яка підписана від імені України 6 листопада 1996 р. у м.Страсбурзі і ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 р. В руслі даного підходу розд. XI Конституції визначає поняття та суб'єкти місцевого самоврядування, порядок формування його органів, сферу відання, матеріальну і фінансову основу та гарантії місцевого самоврядування.

Тим часом у питаннях місцевого самоврядування Конституція України є досить гнучким політико-правовим документом. Визначаючи концептуальні засади місцевого самоврядування в Україні, вона чимало питань його становлення і розвитку залишає для регулювання окремими законами. Тим самим Основний Закон залишає певний простір для вдосконалення інституту місцевого самоврядування відповідно до потреб суспільства і держави. Це зумовлено, зокрема, тим, що Конституція, як політико-правовий акт, що розрахований на перспективу, покликана лише створити умови для самоорганізації населення сіл, селищ та міст і не може (і не повинна) регулювати всі аспекти організації та функціонування місцевого самоврядування в державі. Адже цілком зрозуміло, що місцеве самоврядування не є чимось незмінним, раз і назавжди даним, оскільки з розвитком суспільства і держави відбуватиметься й еволюція інституту місцевого самоврядування.

Важливою віхою в напрямі реального становлення місцевого самоврядування в Україні є, зокрема, прийнятий Верховною Радою України 21 травня 1997 р. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", який відповідно до Конституції визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Відповідно до Закону місцеве самоврядування в Україні повинно здійснюватися на принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів, виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законами України;

підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

Послідовно відтворюючи конституційні положення, Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" містить інтегрований підхід до визначення поняття місцевого самоврядування в Україні. Відповідно до ст. 2 згаданого Закону місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Таким чином, первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень Конституція проголошує не адміністративно-територіальну одиницю, не органи місцевого самоврядування чи його посадових осіб, а територіальну громаду як певну спільність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або ж добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. При цьому громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад.

Як первинний суб'єкт місцевого самоврядування територіальна громада правомочна, з одного боку, вирішити будь-яке питання, віднесене Конституцією і законами України до відання місцевого самоврядування, а з іншого - доручити виконання його функцій і повноважень органам та посадовим особам місцевого самоврядування. Саме тому відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" система місцевого самоврядування в Україні включає не лише територіальну громаду, а й сільську, селищну, міську раду, сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси тери-

торіальних громад сіл, селищ, міст, органи самоорганізацій населення.

Порядок реалізації територіальною громадою свого конституційного права на самостійне вирішення питань місцевого значення визначається ч. 3 ст. 140 Основного Закону. Отже, закріпивши право територіальної громади безпосередньо здійснювати місцеве самоврядування, Конституція України в такий спосіб значно підвищує роль і значення різноманітних форм прямого волевиявлення територіальних громад з метою вирішення або участі у вирішенні питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.

Формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад відповідно до чинного Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" є: місцеві референдуми, місцеві вибори, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи та громадські слухання.

Основною формою прийняття територіальною громадою рішень шляхом прямого волевиявлення є місцевий референдум, предметом якого може бути, будь-яке питання, віднесене Конституцією та законами України до відання місцевого самоврядування, за винятком тих, що за законом вирішуються органами державної влади. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території. Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми.

Формою безпосереднього волевиявлення територіальними громадами сіл, селищ, міст є також місцеві вибори, які проводяться з метою обрання представницьких органів місцевого самоврядування, та головної посадової особи територіальної громади - сільського, селищного, міського голови.

Відповідно до Конституції України вибори депутатів місцевих рад, а також сільських, селищних, міських голів є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Більш докладно порядок організації і проведення місцевих виборів визначається Законом України "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 14 січня 1998 р.

Однією з форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення є загальні збори громадян за місцем проживання, тобто зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення. Рішення цих зборів повинні враховуватися органами місцевого самоврядування в їхній діяльності. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади.

Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування, яке підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Територіальна громада має також право проводити не рідше одного разу на рік громадські слухання, тобто зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції з питань, віднесених до відання місцевого самоврядування. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.

Тим часом широка самостійність територіальних громад у вирішенні місцевих справ жодною мірою не означає припущення місця і ролі виборних та інших органів місцевого самоврядування, оскільки місцеве самоврядування може ефективно функціонувати лише за умови оптимального поєднання безпосередньої і представницької демократії. Це зумовлено тим, що територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування не зможе безпосередньо вирішувати всі питання місцевого значення, віднесені до її відання. Тому, спираючись на своє конституційне

право, вона може доручити виконання більшості своїх функцій і завдань виборним органам місцевого самоврядування, які, репрезентуючи інтереси всіх прошарків населення та політичних сил, що представлені на місцевому рівні, найповніше виражають волю територіальної громади. Саме тому Конституція в ст. 140 передбачила, що "Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи".

Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" 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, визначені Конституцією та законами України. При цьому Законом визначається виключна компетенція сільських, селищних, міських рад, тобто перелік питань, які вирішуються виключно на їх пленарних засіданнях.

• Для здійснення виконавчих функцій і повноважень, визначених законами України, Конституція в ч. 3 ст. 140 передбачає також створення виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, до яких згідно з Законом "Про місцеве самоврядування в Україні" відносяться їх виконавчі комітети, відділи управління та інші створювані радами виконавчі органи, які є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Тим самим у законі послідовно реалізоване конституційне положення ч. 3 ст. 140 Основного Закону про те, що це виконавчі органи рад, а не створені на протипагу їм паралельні самоврядні структури, що, зрештою, не виключає, як це передбачено в Законі "Про місцеве самоврядування в Україні", відповідного розподілу повноважень між радою та її виконавчими органами при збереженні певного верховенства ради як представницького органу, що уособлює громаду. •

У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий

орган може не створюватися. У цьому випадку його функції (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Серед виконавчих органів сільської, селищної, міської ради чільне місце належить виконавчому комітетові, який утворюється відповідною радою на строк її повноважень.

Кількісний склад виконавчого комітету визначається відповідною радою. Персональний склад виконавчого комітету також затверджується радою, але за пропозицією сільського, селищного, міського голови, а районної в місті ради - за пропозицією голови відповідної ради.

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради утворюється у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, а 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.

Основною формою роботи виконавчого комітету є його засідання, які скликаються в міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць, і є правомочними, якщо в них беруть участь більше половини від загального складу виконавчого комітету.

Сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради у межах затверджених ними структури і штатів можуть також створювати відділи, управління та інші виконавчі органи ради, які є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної в місті ради.

Відповідно до Конституції України одним із ключових елементів у системі місцевого самоврядування є сільський, селищний, міський голова. Раніше це був голова сільської, селищної, міської ради, який, хоч і обирався населенням села, селища, міста, проте діяв на правах повноважного члена відповідної ради, очолюючи одночасно її виконавчий комітет. Сьогодні ж це сільський, селищний, міський голова,



тобто головна посадова особа територіальної громади села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста, яка обирається відповідною територіальною громадою строком на чотири роки, і за посадою очолює виконавчий комітет відповідної ради та головує на її засіданнях.

Реалізуючи свої повноваження на постійній основі, сільський, селищний, міський голова здійснює представницькі, організаційно-розпорядчі, контрольні-координаційні та інші функції. Зокрема, він забезпечує здійснення в межах, передбачених 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, підписує рішення ради та її виконавчого комітету, а також виконує низку інших повноважень, визначених законами України, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені нею до відання її виконавчих органів.

Отже, Конституція і Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" значно підвищили статус сільського, селищного, міського голови. Проте це ніяким чином не означає, що має бути "слабкою" відповідна рада, склад якої також обирається територіальною громадою. Адже відповідно до ч. 3 ст. 140 Основного Закону "Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи". Сільський, селищний, міський голова, як відомо, не віднесений до органів місцевого самоврядування, а є лише головною посадовою особою територіальної громади. Саме тому сільський, селищний, міський голова при здійсненні наданих йому повноважень є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним - перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольний відповідним органам виконавчої влади.

Повноваження сільського, селищного, міського голови за наявності підстав, передбачених законом, можуть бути достроково припинені за рішенням місцевого референдуму або за рішенням відповідної ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради.

Що стосується здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі, то його особливості, як зазначається в ч. 2 ст. 140 Основного Закону, мають визначатися окремими законами України. Це пояснюється тим, що зазначені міста відповідно до ст. 133 Конституції мають спеціальний статус, який визначатиметься законами України. Зокрема, спеціальний статус Києва, зумовлений функціями, які покладаються на нього як столичне місто, а Севастополя - функціями, які він має у зв'язку з розташуванням у ньому інфраструктури Військово-морських сил України та Чорноморського флоту Росії. Саме тому в Києві та Севастополі, на відміну від інших міст України, передбачено створення та функціонування місцевих державних адміністрацій, що, безумовно, впливатиме тут на специфіку місцевого самоврядування. Проте це жодною мірою не повинно призвести до ліквідації місцевого самоврядування в цих містах, територіальні громади яких мають таке ж саме конституційне право на вирішення питань місцевого значення, як і мешканці інших міст. Саме тому правовий статус місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначається Конституцією України, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" з особливостями, передбаченими законами у цих містах.

Певні особливості матиме місцеве самоврядування у містах з районним поділом. Адже вирішення питань організації управління районами в містах відповідно до ч. 5 ст. 140 Конституції належить до компетенції міських рад. Проте, це не означає повної ліквідації районних у містах рад як представницьких органів місцевого самоврядування. Відповідно до Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні в місті ради, які, в свою чергу, формують виконавчі органи та обирають голову ради, котрий одночасно є головою її

виконавчого комітету. При цьому рішення про утворення або неутворення районних у містах рад повинні бути прийняті не пізніше як за шість місяців до дня проведення чергових виборів.

Районні в містах ради (в разі їх створення) та їх виконавчі органи відповідно до Конституції та законів України здійснюють управління рухомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, формують, затверджують, виконують відповідні бюджети та контролюють їх виконання, а також здійснюють інші повноваження, передбачені Законом про місцеве самоврядування в обсягах і межах, що визначаються відповідними міськими радами за узгодженням з районними у містах радами з урахуванням загальноміських інтересів та колективних потреб територіальних громад районів у містах.

Визначений обсяг повноважень районних у місті рад та їх виконавчих органів не може змінюватися без згоди відповідної районної в місті ради протягом даного скликання.

До системи місцевого самоврядування в Україні відносяться також і районні та обласні ради, які є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Виражаючи спільні інтереси територіальних громад, районні та обласні ради, по-перше, затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних районів і областей та контролюють їх виконання, по-друге, затверджують районні та обласні бюджети і контролюють їх виконання і, по-третє, вирішують інші питання, що віднесені законом до їхньої компетенції, яка випливає з їхньої конституційної природи. Такий статус районних і обласних рад передбачає встановлення більш тісних стосунків (у тому числі договірних) з органами місцевого самоврядування - сільськими, селищними та міськими радами, а також з місцевими державними адміністраціями, на які покладається відповідно до ст. 119 Конституції України ви-

онання затверджених районними та обласними радами програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідного району, області, цільових програм з інших питань, районних і обласних бюджетів, а також інших повноважень, делегованих їм районними та обласними радами. Це пояснюється тим, що Конституція не наділяє районні та обласні ради правом створювати свої виконавчі органи.

Особлива конституційна природа районних і обласних рад досить виразно проглядається в порядку обрання голів відповідних рад, які обираються тепер не населенням районів і областей, а відповідними радами і очолюватимуть а посадю їх виконавчий апарат.

Виконавчий апарат районної та обласної ради покликаний забезпечувати здійснення відповідною радою повноважень, наданих їм Конституцією і законами України, тобто здійснювати організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, а також сприяти здійсненню відповідною радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

Особливістю районних і обласних рад є також те, що зони відповідно до Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" можуть утворювати президію (колегію) ради, тобто дорадчий орган, який попередньо готує узгоджені пропозиції і рекомендації з питань, що передбачається внести на розгляд ради.

Таким чином, за Конституцією України сільські, селищні, міські, районні, обласні ради набувають статусу органів місцевого самоврядування. Але це зовсім не означає, що вони вилучаються із системи народовладдя, перестають бути однією з найдієвіших форм участі громадян в управлінні справами суспільства і держави, оскільки відповідно до ст. 5 Конституції України "Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування".

Сільські, селищні, міські, районні у містах (у разі їх створення) районні, обласні ради складаються з депутатів, які обираються населенням відповідної території на основі

загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки. Загальний склад визначається радою відповідно до Закону "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 14 січня 1998 р. Рада вважається правомочною за умови обрання не менш як двох третин депутатів від загального складу ради.

Депутат ради представляє інтереси всієї територіальної громади, має всю повноту прав, що забезпечують його активну участь у діяльності ради та створюваних нею органів, несе обов'язки перед виборцями, радою та її органами, виконує їх доручення.

Депутат має право ухвального голосу з усіх питань, що розглядаються на сесіях ради, засіданнях постійної комісії та інших комісій ради, до складу яких його обрано. Він може звернутися із запитом до керівників ради та її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих або зареєстрованих на відповідній території, а депутат міської (міста обласного значення), районної, обласної ради - також до голови місцевої державної адміністрації з питань, віднесених до відання відповідної ради.

Повноваження депутата ради починаються з моменту офіційного оголошення відповідною територіальною виборчою комісією на сесії ради рішення про підсумки виборів та визнання повноважень депутатів і закінчуються в день першої сесії ради нового скликання. Повноваження депутата можуть бути припинені достроково у випадках, передбачених законом.

Повноваження депутатів, порядок організації і гарантії депутатської діяльності визначаються Конституцією України, законами України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про статус депутатів місцевих рад народних депутатів" від 4 лютого 1994 р.

Основною організаційно-правовою формою діяльності сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення), районної, обласної ради є сесія, яка складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради. Перша сесія новообраної ради скликається не

ізніш як через місяць після обрання ради у правомочному складі, а наступні - в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал.

Для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до відання ради, здійснення контролю за виконанням рішень ради та її виконавчого комітету сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради обирають із числа депутатів постійні комісії, а для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування, - тимчасові контрольні комісії ради.

Відповідно до ч. 6 ст. 140 Конституції України одним із елементів у системі місцевого самоврядування є органи самоорганізації населення, тобто представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста. Вони створюються за ініціативою жителів з дозволу сільських, селищних, міських, районних у місті рад, які можуть наділяти органи самоорганізації населення частиною своїх повноважень, передавати їм відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень. Повноваження органу самоорганізації населення можуть бути достроково припинені за рішенням загальних зборів громадян, що утворили даний орган, або відповідної ради у разі невиконання рішень сільської, міської, районної в місті (у разі її створення) ради, її виконавчого комітету, загальних зборів громадян або невиконання своїх повноважень, а також у разі його саморозпуску.

Конституція України визначає також принципів засади формування та структуру матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування в Україні. Це зумовлено передусім тим, що ефективне функціонування системи місцевого самоврядування значною мірою залежить не стільки від обсягу повноважень, якими наділені територіальні громади та утворювані ними органи, скільки від наявності в їх володінні та вільному розпорядженні матеріальних, фінансових та інших ресурсів, необхідних для виконання покладених на них завдань.

Відповідно до ст. 142 Основного Закону матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування в Україні складають рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Більш докладніший перелік об'єктів права комунальної власності міститься у ст. 60 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні".

Отже, на відміну від законодавства, що діяло до прийняття чинної Конституції України, ст. 142 Основного Закону первинними суб'єктами комунальної власності визнає не адміністративно-територіальні одиниці в особі обласних, районних, міських, селищних і сільських рад, а відповідні територіальні громади, тобто жителів сіл, селищ, міст, районів у містах. Тим самим Конституція послідовно проводить думку, що комунальна власність є різновидом публічної власності, яка не належить державі. Від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради.

Підставою для набуття права комунальної власності є передача майна територіальним громадам безоплатно державою, іншими суб'єктами права власності, а також майнових прав, створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом. При цьому відповідно до п. 10 "Прикінцевих і перехідних положень" Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" до комунальної власності відповідних територіальних громад відноситься майно, яке до прийняття Конституції України було у встановленому порядку передане державою до комунальної власності адміністративно-територіальних одиниць і набуте ними на інших законних підставах, крім майна, що відчужене у встановленому законом Порядку.

Крім того, сільські, селищні, міські, районні у містах ради мають право: вносити пропозиції про передачу або продаж у комунальну власність відповідних територіальних громад підприємств, установ та організацій, їх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать до державної та інших форм власності, якщо вони мають важливе значення для забезпечення комунально-побутових і соціально-куль-

гурних потреб територіальних громад; на переважне придбання приміщень, споруд, інших об'єктів, розташованих на відповідній території, якщо вони можуть бути використані для забезпечення комунально-побутових і соціально-культурних потреб територіальних громад; мати об'єкти комунальної власності за межами відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування та оренду. При цьому важливо те, що майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню.

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 у територіальних громад і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом.

Оскільки районні та обласні ради виступають як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси відповідних територіальних громад, то Конституція не передбачає утворення комунальної власності на рівні районів і областей. Районні та обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють лише управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад.



Таким чином, майно, що належить до комунальної власності територіальних громад, можна умовно поділити на об'єкти, що перебувають у безпосередньому управлінні територіальних громад та органів місцевого самоврядування, та об'єкти спільної власності територіальних громад, управління якими здійснюють районні й обласні ради або уповноважені ними органи. До об'єктів спільної власності належить майно, яке до прийняття Конституції України було передано до комунальної власності областей і районів, а також набуто на інших законних підставах.

За пропозицією сільських, селищних, міських рад районні та обласні ради повинні приймати рішення про передачу до комунальної власності відповідних територіальних громад окремих об'єктів спільної власності територіальних громад, які знаходяться на їх території і задовольняють колективні потреби виключно цих територіальних громад.

Складовою матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів та інші кошти, якими можуть розпоряджатися органи самоврядування відповідно до наданих їм Конституцією і законами повноважень.

Місцеві бюджети є самостійними і не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрямки використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону. Втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів не допускається, за винятком випадків, передбачених законами України.

Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом, джерел та закріплених у встановленому порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. У доходній частині місцевого бюджету окремо виділяються доходи, необхідні для виконання власних повноважень, і доходи, необхідні для забезпечення виконання делегованих законом повноважень органів виконавчої влади. Аналогічний поділ мають і видатки

ісцевих бюджетів. Особливістю місцевих бюджетів є те, що вони поділяються на поточні бюджети і бюджети розвитку. Кошти поточного бюджету спрямовуються на фінансування установ і закладів, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань. Кошти бюджету розвитку спрямовуються на фінансування програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних із здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних з розширенням відтворення.

Місцеві бюджети мають бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб.

Органи місцевого самоврядування можуть мати і позабюджетні цільові (в тому числі валютні) кошти, які можуть формуватися за рахунок надходжень від необов'язкових платежів, добровільних внесків фізичних і юридичних осіб, інших небюджетних джерел. Порядок формування та використання позабюджетних коштів визначається положеннями про них, що затверджуються відповідною радою.

За рішенням загальних зборів громадян за місцем їхнього проживання можуть запроваджуватися місцеві збори на засадах добровільного самооподаткування.

Районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети і контролюють їх виконання. Ці бюджети формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів, а також з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм. Складання і виконання районних і обласних бюджетів здійснюють відповідні державні адміністрації.

У деяких випадках, коли необхідно вирішити ту чи іншу проблему місцевого значення, в розв'язанні якої зацікавлені кілька територіальних громад, останні можуть відповідно до ч. 2 ст. 142 Конституції об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, орга-

нізацій і установ. Характерною особливістю такого об'єднання є те, що воно не передбачає обов'язкової передачі об'єднаного майна в управління районним і обласним радам. Територіальні громади, що об'єдналися, можуть створювати також незалежні від районних і обласних рад органи чи служби щодо управління цим майном.

У переважній більшості країн держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, тобто забезпечує реальну здатність територіальних громад та обраних ними органів самостійно вирішувати в межах Конституції і законів України значну частину суспільних справ. Саме тому відповідно до ч.3 зазначеної статті держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, здійснюючи в межах закону контроль за законним, доцільним, економічним, ефективним витрачанням коштів і належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб, фінансує у повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково повинні супроводжуватися передачею їм фінансових ресурсів. При цьому зазначені рішення виконуються органами місцевого самоврядування в межах переданих їм фінансових ресурсів. Якщо ж витрати органів місцевого самоврядування виникли внаслідок рішень органів державної влади, попередньо не забезпечених фінансовими ресурсами, то вони також повинні компенсуватися державою відповідно до вимог зазначеної статті Конституції.

Однією з передумов створення повноцінної системи місцевого самоврядування в будь-якій державі є визначення сфери її відання, тобто компетенції. Дана вимога випливає з Європейської хартії місцевого самоврядування, за якою основні повноваження органів місцевого самоврядування

встановлюються Конституцією або законом. Розв'язанню саме цієї проблеми і присвячена ст. 143 Основного Закону, яка визначає основні напрями діяльності місцевого самоврядування в Україні.

Відповідно до ч.1 цієї статті територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації й установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції.

Отже, зазначений перелік найважливіших питань місцевого значення, віднесених до відання територіальних громад та утворюваних ними органів місцевого самоврядування, не є остаточним, оскільки Конституція, окреслюючи сферу відання місцевого самоврядування в Україні, подальшу конкретизацію повноважень органів місцевого самоврядування покладає на поточне законодавство, в тому числі і на Закон "Про місцеве самоврядування в Україні". Згідно з цим Законом до компетенції місцевого самоврядування відноситься вирішення широкого кола питань, що впливають з колективних потреб і запитів територіальних громад сіл, селищ, міст. При цьому територіальні громади як первинні суб'єкти місцевого самоврядування правомочні вирішувати будь-яке питання, віднесені Конституцією і законами України до відання місцевого самоврядування. При цьому перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначається законом про референдуми.

Виходячи з принципу розподілу повноважень Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає окремо компетенцію представницьких органів місцевого самоврядування сільських, селищних, міських голів та виконавчих органів місцевого самоврядування.

Визначаючи в руслі підходу даного повноваження сільських, селищних, міських рад, Закон поділяє їх компетенцію на загальну і виключну. В межах загальної компетенції сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією і законами України до їх відання. До виключної компетенції сільських, селищних, міських рад відносяться питання, які розглядаються і вирішуються виключно на пленарних засіданнях цих рад. Перелік їх визначено у ст. 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Виконавчі комітети сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради можуть розглядати і вирішувати питання, віднесені до відання виконавчих органів. Їх повноваження поділяються на загальні і галузеві. У межах загальних повноважень виконавчі комітети: попередньо розглядають проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що виносяться на розгляд відповідної ради і належать до її виключної компетенції; координують діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховують звіти про роботу їх керівників; мають право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб.

До галузевих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад відносяться, зокрема, повноваження в галузі: соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; бюджету, фінансів і цін; управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівництва; освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи; забезпечення законності і правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, а також інші повноваження, надані їм законом.

Таким чином, відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та інших законів, які діють у частині, що не суперечить Конституції, до відання місцевого самоврядування в Україні відноситься чимало питань, що стосуються інтересів як місцевого населення, так і суспільства в цілому. Саме тому відповідно до вимог ч. 3 ст. 143 Конституції повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на власні (самоврядні), в межах яких вони діятимуть самостійно і під свою відповідальність, і делеговані, за виконання яких підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Але цей поділ є умовним, оскільки межа між першим і другим колом завдань нестійка.

Тому кожна держава наділяє органи місцевого самоврядування повноваженнями з урахуванням своїх національних, історичних, культурних та інших традицій. Але за всіх обставин вихідною методологічною основою розмежування повноважень між державними органами та органами місцевого самоврядування має бути принцип, згідно з яким держава не повинна брати на себе вирішення тих питань, що можуть успішно вирішуватись органами самоврядування. Таким чином, мають розмежовуватися повноваження між первинним і вторинним рівнями самоврядування.

Орієнтовний перелік повноважень районних і обласних рад, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, визначений у ч. 2 ст. 143 Конституції України, яка не обмежує їх повноваження затвердженням програм соціально-економічного та культурного розвитку областей і районів, районних і обласних бюджетів та контролем за їх виконанням. Адже районні та обласні ради можуть вирішувати й інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції, які, певна річ, виходять за межі колективних потреб і запитів однієї територіальної громади.

У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” повноваження районних і обласних рад поділяються на виключні повноваження, тобто питання, які вирішуються районними та обласними радами виключно на пленарних засіданнях цих рад, і делеговані, як і районні та обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям. Це пояснюється тим, що районні та обласні ради позбавлені права створювати підконтрольні та підзвітні

їм виконавчі органи, функції яких, по суті, виконуватимуть відповідні місцеві державні адміністрації.

У частині повноважень, делегованих їм районними чи обласними радами, місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам, які можуть висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обгрунтовану відповідь. Якщо недовіру висловили дві третини депутатів від складу ради, Президент приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації (ст. 118 Конституції).

Відповідно до ч. 3 ст. 143 Конституції органам місцевого самоврядування можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, в яких здебільшого представлені як інтереси територіальних громад, так і загальнодержавні інтереси. Така норма відображає колишню практику, коли на виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад покладалося здійснення делегованих їм державних повноважень. Ця практика є досить поширеною і в інших країнах, завдяки чому відпадає потреба у створенні паралельних структур управління на місцях, особливо на первинному (комунальному) рівні, що загалом узгоджується з вимогами ефективності та економії управління.

Однак на відміну від попередньої практики делегування державних повноважень на місця дана норма встановлює правило, за яким повноваження органів виконавчої влади надаються не виконавчим органам, а органам місцевого самоврядування, тобто радам. Це пояснюється тим, що ради як представницькі органи місцевого самоврядування не можуть стояти осторонь від вирішення питань, які стосуються як інтересів територіальних громад, так і загальнодержавних інтересів, що, безумовно, не виключає відповідного розподілу повноважень між радами та їх виконавчими органами. Саме тому Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", покладаючи здійснення повноважень органів виконавчої влади безпосередньо на виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, встановлює їх підконтрольність і підзвітність за здійснення цих повноважень не лише відповідним органам виконавчої влади по вертикалі, а й відповідним радам, що має певне позитивне значення. Адже цим

створюються більш сприятливі умови для використання потенціалу представницьких органів місцевого самоврядування, у вирішенні питань, в яких переплітаються місцеві та загальнодержавні інтереси. Що ж стосується повноважень, у яких загальнодержавний інтерес представлений досить виразно, то вони можуть здійснюватися безпосередньо виконавчим органом ради або сільським, селищним, міським головою під контролем лише відповідних органів виконавчої влади.

При цьому органам місцевого самоврядування може передаватися тільки незначна частина повноважень органів виконавчої влади. Саме на цьому і акцентує увагу ч. 3 зазначеної статті, де йдеться про надання органам місцевого самоврядування лише окремих повноважень органів виконавчої влади, які, певна річ, не повинні переважати власні повноваження органів самоврядування, основне соціальне призначення яких полягає у вирішенні питань, пов'язаних із задоволенням потреб і запитів місцевого населення.

Дуже важливим є те, що в Конституції передбачені державні гарантії реалізації органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків чи передачі органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності.

Ч. 4 ст. 143 на конституційному рівні визначає правові засади підконтрольності органів місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади відповідним органам виконавчої влади. Виходячи зі змісту ст. 118, 119 Основного Закону України до органів виконавчої влади, які правомочні контролювати органи місцевого самоврядування з цих питань, відносяться передусім районні та обласні місцеві державні адміністрації.

Здійснюючи державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в їх законну



діяльність, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією і законами України до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків передбачених законом, виконання делегованих їм радами повноважень та в інших випадках, передбачених законом.

Відповідно до ст. 144 Конституції органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Зазначена норма є важливою гарантією закріпленого Основним Законом права територіальних громад на місцеве самоврядування, тобто на самостійне вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Відповідно до вимог ч.1 цієї статті правові гарантії обов'язковості виконання рішень органів місцевого самоврядування поширюються як на нормативно-правові, так і на правозастосовчі акти рад, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень.

Ці акти є обов'язковими до виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на даній території.

Важливою правовою гарантією належного виконання рішень органів місцевого самоврядування та його посадових осіб є, зокрема, передбачена Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" норма, за якою місцеві органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації, а також громадяни несуть встановлену законом відповідальність перед органами місцевого самоврядування за заподіяну місцевому самоврядуванню шкоду їх діями або бездіяльністю, а також у разі невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень.

Однак Конституція і закони України містять певні вимоги і до рішень органів місцевого самоврядування. Це, зокрема, випливає із ст. 19 Конституції, за якою "органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх

посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України". Отже, рішення органів місцевого самоврядування, прийняті з перевищенням наданим їм законом повноважень або порушенням встановленої процедури, можуть бути визнані у встановленому законом порядку незаконними.

Виходячи з презумпції законності рішень органів місцевого самоврядування Конституція України не надає ніяким державним органам (крім судових) права на визнання незаконними рішень органів місцевого самоврядування. Іншими словами, йдеться про те, що ніякий державний орган, жодна посадова особа не можуть свавільно скасувати чи визнати рішення органу місцевого самоврядування незаконним.

Відповідно до ч. 2 ст. 144 Конституції рішення органів місцевого самоврядування можуть лише зупинятися з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду.

Зупиняти дію актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду мають право місцеві державні адміністрації, на які відповідно до ст. 119 Конституції покладається забезпечення виконання її та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян на відповідній території.

У разі прийняття органами або посадовими особами місцевого самоврядування рішень, що порушують права юридичних і фізичних осіб, спори про поновлення їх прав також розглядаються у судовому порядку. При цьому шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам у результаті неправомірних рішень органів місцевого самоврядування відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а внаслідок неправомірних рішень посадових осіб місцевого самоврядування - за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом.

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачає й інші заходи впливу на органи місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб у разі прийняття

ними неправомірних рішень, включаючи дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, а також сільського, селищного, міського голови.

Ст. 145 Конституції на найвищому рівні закріплює право місцевого самоврядування на судовий захист своїх законних прав та інтересів. Ця норма має принципове значення в плані забезпечення правової, організаційної і фінансової самостійності місцевого самоврядування, оскільки, хоча б якою досконало організованою не була система місцевого самоврядування, вона ніколи не стане повноцінною, якщо не буде спиратися на незалежну судову гілку влади. Це повною мірою узгоджується з Європейською хартією місцевого самоврядування, згідно з якою органи місцевого самоврядування повинні мати право на судовий захист для забезпечення вільного здійснення ними своїх повноважень і дотримання закріплених конституцією і законодавством країни принципів місцевого самоврядування.

Принцип судового захисту прав місцевого самоврядування послідовно втілений у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні", згідно з яким органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Передбачена даною статтею можливість судового захисту прав місцевого самоврядування є важливим правовим засобом забезпечення виконання рішень органів місцевого самоврядування, які відповідно до ст. 144 Конституції є обов'язковими до виконання на відповідній території, якщо вони прийняті в межах повноважень, визначених законом. Це пояснюється тим, що невиконання або неналежне виконання законних рішень органів місцевого самоврядування з боку будь-яких державних органів, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, посадових осіб і громадян є грубим порушенням права територіальних громад на самостійне вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Реалізуючи надану Конституцією можливість судового захисту своїх прав, органи місцевого самоврядування можуть звертатися до суду не лише з питань визнання незаконними дій місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права місцевого самоврядування, а й з питань відшкодування шкоди, заподіяної їх діями або бездіяльністю, а також невиконанням рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах аданих їм повноважень.

Це правило може застосовуватися і у випадках, коли державні органи, насамперед органи виконавчої влади, риймають формально законні рішення, які прямо або опосередковано змушують органи місцевого самоврядування обити незаплановані додаткові витрати за рахунок місцевих бюджетів. Тепер, керуючись нормами даної статті й ч. 3 ст. 142 Конституції, органи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо компенсації додаткових витрат, яких вони зазнали внаслідок прийняття рішень органами державної влади. Це правило може поширюватися і на компенсацію витрат, що виникли внаслідок здійснення органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади відповідно до ч. 3 ст. 143 Конституції, якщо вони не профінансовані державою.

Попередня стаття Конституції встановила правило, а яким рішення органів місцевого самоврядування можуть зупинятися з мотивів їх невідповідності Конституції і законам України з одночасним зверненням до суду. Проте це не позбавляє органи місцевого самоврядування, як це випливає із змісту коментованої статті, зустрічного права звернутися до суду щодо визнання недійсним рішення, яким було зупинено рішення органу місцевого самоврядування, якщо відповідний орган виконавчої влади зволікає зі зверненням до суду або його рішення, на думку органу місцевого самоврядування, не є досить обґрунтованим. Такий підхід зрівноважує позиції відповідного органу, що зупиняє рішення, та органу місцевого самоврядування.

### *Рекомендована література*

1. Конституція України: прийнята Верховною Радою Україною 28 червня 1996 р. - К., 1996.
2. Закон України про місцеве самоврядування в Україні // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 24. - Ст. 170.
3. Закон України про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів // Голос України. - 1998. - 24 січн.
4. Закон України про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 24. - Ст. 180; 1995. - № 1. - Ст. 4; №35. - Ст. 270; 1997. - № 6. - Ст. 49.
5. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. - К., 1994. - С. 65-69.
6. Європейська Хартія про місцеве самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. - К., 1994. - С. 70-77; Віче, 1993. - № 6.
7. Коментар Конституції України. - К.: Інститут законодавства Верховної Ради України. - 1998.
8. *Борденюк В.І.* Деякі проблеми законодавчого визначення компетенції органів місцевого самоврядування // Вісник УАДУ при Президентіві України, 1997. - № 1.
9. *Борденюк В.І.* Муніципальна реформа: що, як і задля чого // Віче. - 1998. - № 7. - С. 63-79.
10. *Грицяк І.А.* Місцеве самоврядування України в історії та сучасності // Вісник УАДУ при Президентіві України, 1996. - № 1.
11. Місцеве та регіональне самоврядування України. - К.: Фонд сприяння становленню та розвитку місцевого та регіонального самоврядування України, 1992-1996.
12. Місцеве самоврядування в Україні. Історія. Проблеми. Пропозиції. - К.: Фонд сприяння становленню та розвитку місцевого та регіонального самоврядування України, 1994.
13. Місцеве самоврядування К.- 1996-1998.
14. *Пухтинський М.О.* Система місцевого самоврядування в Україні // Вісник УАДУ при Президентіві України, 1996. - № 1.

## Зміст

Вступ (проф. Надольний І.Ф.) .....	3
<i>Розділ I.</i> Українське суспільство живе за новою Конституцією (акад. Кремень В.Г.) .....	5
<i>Розділ II.</i> Річниця Конституції України і актуальні проблеми державної політики (доц. Рябов С.Г.) .....	13
<i>Розділ III.</i> Історія державотворення України (доц. Мандебура Т.О.) .....	31
<i>Розділ IV.</i> Територіальний устрій України (доц. Мандебура Т.О.) .....	39
<i>Розділ V.</i> Державна символіка України (доц. Мандебура Т.О.) .....	42
<i>Розділ VI.</i> Державність української мови (проф. Мацько Л.І.) .....	46
<i>Розділ VII.</i> Конституційні основи економічної системи (проф. Дзюбик С.Д.) .....	60
<i>Розділ VIII.</i> Політичні засади української державності (проф. Ребкало В.А., доц. Шахов В.А.) .....	72
<i>Розділ IX.</i> Конституційні основи духовної сфери життєдіяльності суспільства і людини (проф. Скуратівський В.А.) .....	90
<i>Розділ X.</i> Конституційні засади соціальної сфери (проф. Скуратівський В.А.) .....	100
<i>Розділ XI.</i> Права, свободи та обов'язки людини і громадянина (проф. Нижник Н.Р.) .....	112
<i>Розділ XII.</i> Держава як суб'єкт управління суспільними процесами (проф. Нижник Н.Р., доц. Дубенко С.Д.) .....	123
<i>Розділ XIII.</i> Конституційні засади організації влади в Україні (проф. Нижник Н.Р.) .....	133
<i>Розділ XIV.</i> Конституційний статус і чинники прокуратури та судової гілки влади (проф. Мадіссон В.В., доц. Шахов В.А.) .....	178
<i>Розділ XV.</i> Конституційні засади рівноправності жінки і чоловіка в українському суспільстві (доц. Понеділко В.Г.) .....	187
<i>Розділ XVI.</i> Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні (доц. Борденюк В.І.) .....	194

*Наочальне видання*

**Конституція України -  
Зеновний Закон суспільства,  
держави, людини**

**Науково-методичні рекомендації**

**Київ, видавництво УАДУ**

**Відповідальна за випуск *Н.А. Гегеля*  
Редактор *Л.К. Довиш-Мартишенко*  
Технічні редактори *Ю.О. Куценко, Є.В. Ковальова*  
Коректор *Т.В. Пантелеймонова***

**Підписано до друку 22.09.1998 р.    Формат 60x84 1/16  
Обл.-вид.арк. 13,44                      Тираж 300 пр.  
Замовлення**

**Видавництво  
Української Академії державного управління  
при Президентові України  
252057, Київ-57, вул. Ежена Потье, 20**

Конституція України - Основний Закон суспільства, держави, людини: Науково-методичні рекомендації / Кол. т.; Керівник авт. кол. - проф. І.Ф. Надольний. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 224 с.

ISBN 966-7353-29-X

У навчально-методичному посібнику розглядаються актуальні питання втілення конституційних положень у практику діяльності державних органів, колективів та всіх громадян як суб'єктів української державності.

Навчальний посібник розраховано на слухачів, аспірантів, докторантів Української Академії державного управління при Президентові України, науковців, студентів, а кож усіх тих, хто цікавиться питаннями державотворення України.

К  $\frac{1203020100-10}{\text{УАДУ-98}}$  Без оголошення

ББК 67.300(4УКР)