

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

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

За редакцією  
доктора юридичних наук, професора, академіка Академії правових наук України  
Ю. М. Тодики  
доктора юридичних і політичних наук, професора В. С. Журавського  
*Затверджено Міністерством освіти  
і науки України як підручник для студентів  
вищих навчальних закладів*



## **ЗМІСТ**

ВСТУП (Ю. М. Тодика, В. С. Журавський) ..... 3

Розділ 1. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ ЯК ГАЛУЗЬ ПРАВА (Ю. М. Тодика)

§ 1. Поняття конституційного права як галузі права .....6

§ 2. Конституційно-правові норми: загальна характеристика ..... 10

§ 3. Конституційно-правові інститути ..... 17

§ 4. Система конституційного права України. 21

§ 5. Конституційно-правові відносини і їх загальна характеристик ..... 23

§ 6. Джерела конституційного права України. 28

Розділ 2. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ ЯК НАУКА І НАВЧАЛЬНА ДИСЦИПЛІНА (Ю. М. Тодика)

§ 1. Предмет і завдання науки конституційного права ..... 31

§ 2. Функції науки конституційного права..... 40

§ 3. Методологія науки конституційного права 42

§ 4. Конституційне право України як навчальна дисципліна.....49

Розділ 3. КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

(Ю. М. Тодика, О. Г. Кушніренко)

§ 1. Поняття конституції, її класифікації .....54

§ 2. Функції, принципи та юридичні властивості Конституції України .....60

§ 3. Тлумачення Конституції України ..... 65

§ 4. Реалізація Конституції України ..... 72

§ 5. Внесення змін до Конституції України .. 76

Розділ 4. ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ (О. Г. Кушніренко)

§ 1. Поняття конституційного ладу ..... 80

§ 2. Основні засади конституційного ладу .... 84

Розділ 5. ГРОМАДЯНСТВО УКРАЇНИ (Ю. М. Тодика)

§ 1. Поняття і зміст громадянства ..... 96

§ 2. Принципи громадянства ..... 98

§ 3. Підстави і форми набуття громадянства України ..... 103

§ 4. Підстави і форми припинення громадянства України ..... 109

§ 5. Повноваження державних органів, що вирішують питання громадянства. Процедури з питань громадянства..... 112

Розділ 6. КОНСТИТУЦІЙНІ ПРАВА, СВОБОДИ ТА ОBOB'ЯЗКИ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА (Ю. М. Тодика)

§ 1. Поняття конституційно-правового статусу людини і громадянина та його структура..... 117

<u>§ 2. Тенденції конституційно-правового регулювання основних прав, свобод і обов'язків людини і громадянина .....</u>	<u>124</u>
<u>§ 3. Принципи конституційно-правового статусу особи .....</u>	<u>128</u>
<u>§ 4. Покоління прав людини .....</u>	<u>136</u>
<u>§ 5. Індивідуальні і колективні права .....</u>	<u>140</u>
<u>§ 6. Система конституційних прав та свобод людини і громадянина.....</u>	<u>141</u>
<u>§ 7. Особисті права і свободи.....</u>	<u>142</u>
<u>§ 8. Політичні права і свободи .....</u>	<u>147</u>
<u>§ 9. Економічні, соціальні і культурні права</u>	<u>150</u>
<u>§ 10. Конституційно-правовий статус іноземців і біженців в Україні .....</u>	<u>157</u>
<u>§ 11. Обмеження прав людини і громадянина. Права людини в умовах надзвичайного стану .....</u>	<u>163</u>
<u>§ 12. Гарантії конституційних прав і свобод людини і громадянина .....</u>	<u>167</u>
<u>§ 13. Конституційні обов'язки людини і громадянина .....</u>	<u>170</u>

## Розділ 7. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В УКРАЇНІ (В. П. Колісник)

<u>§ 1. Поняття, структура та принципи правового статусу національних меншин.....</u>	<u>175</u>
<u>§ 2. Основні права, свободи та обов'язки національних меншин .....</u>	<u>179</u>
<u>§ 3. Механізм та гарантії реалізації прав національних меншин в Україні .....</u>	<u>184</u>

## Розділ 8. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА (Ю. М. Тодика)

<u>§ 1. Поняття громадянського суспільства ....</u>	<u>187</u>
<u>§ 2. Конституційно-правові передумови становлення в Україні громадянського суспільства.....</u>	<u>193</u>

## Розділ 9. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ТА ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ (С. Ю. Лукаш)

Лукаш)

<u>§ 1. Сутність і місце політичних партій і громадських організацій у політичній системі України....</u>	<u>203</u>
<u>§ 2. Особливості становлення політичних партій в Україні .....</u>	<u>205</u>
<u>§ 3. Правове регулювання статусу політичних партій і громадських організацій.....</u>	<u>208</u>

## Розділ 10. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ (Л. К. Байрачна)

<u>§ 1. Право людини на свободу світогляду і віросповідання та створення релігійних</u>	
---	--

організацій. їх види, основи правового статусу ..... 222

§ 2. Нормативне регулювання взаємовідносин  
держави і релігійних організацій..... 231

## Розділ 11. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ (Т. М. Слінько)

§ 1. Поняття інформації, основні принципи  
інформаційних відносин в Україні.....242

§ 2. Види інформації та їх конституційно-правове  
регулювання.....248

§ 3. Правовий статус друкованих та аудіовізуальних  
засобів масової інформації.....254

§ 4. Взаємовідносини держави і друкованих ЗМІ  
в Україні .....257

## Розділ 12. ВИБОРИ В УКРАЇНІ (Б. І. Ольховський)

§ 1. Поняття виборчої системи і виборчого права .... 264

§ 2. Загальна характеристика виборчої системи  
та її принципи .....265

§ 3. Правова регламентація порядку організації та проведення виборів народних  
депутатів України .....267

## Розділ 13. РЕФЕРЕНДУМИ В УКРАЇНІ (Ю. М. Тодика)

§ 1. Основні форми безпосередньої демократії ... 280

§ 2. Поняття і види референдумів..... 283

§ 3. Всеукраїнський референдум ..... 287

§ 4. Місцеві референдуми..... 295

§ 5. Відповідальність за порушення законодавства  
про референдуми ..... 302

## Розділ 14. КОНСТИТУЦІЙНА СИСТЕМА ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ (В. С. Журавський)

§ 1. Поняття державного органу України і його  
конституційний статус..... 305

§ 2. Принципи організації і діяльності державних  
органів .....311

§ 3. Система органів державної влади .....314

## Розділ 15. ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

(Ю. М. Тодика, В. С. Журавський)

§ 1. Верховна Рада в механізмі державної влади .....319

§ 2. Конституційний склад і структура парламенту  
України ..... 323

§ 3. Основні принципи діяльності Верховної Ради  
України ..... 327

§ 4. Функції парламенту України ..... 329

§ 5. Компетенція Верховної Ради України... 335

§ 6. Законодавчий процес та інші парламентські

<u>процедури.....</u>	<u>338</u>
<u>§ 7. Організація і порядок роботи парламенту України.....</u>	<u>346</u>
<u>§ 8. Акти Верховної Ради України.....</u>	<u>351</u>
<u>§ 9. Конституційно-правовий статус Рахункової палати.....</u>	<u>353</u>

Розділ 16. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕПУТАТА (Б. І. Ольховський, В. П. Колісник)

<u>§ 1. Правовий статус народного депутата України. ....</u>	<u>360</u>
<u>§ 2. Особливості правового статусу депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим.....</u>	<u>371</u>
<u>§ 3. Особливості правового статусу депутата місцевої ради.....</u>	<u>372</u>

Розділ 17. УПОВНОВАЖЕНИЙ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ (Ю. М. Тодика, В. С. Журавський)

<u>§ 1. Уповноважений з прав людини в механізмі забезпечення прав особи.....</u>	<u>380</u>
<u>§ 2. Правовий статус Уповноваженого з прав людини.....</u>	<u>383</u>
<u>§ 3. Гарантії діяльності Уповноваженого з прав людини.....</u>	<u>389</u>

Розділ 18. ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ

(Ю. М. Тодика, В. В. Речіцький)

<u>§ 1. Президент України — глава Української держави.....</u>	<u>393</u>
<u>§ 2. Вибори Президента України.....</u>	<u>398</u>
<u>§ 3. Повноваження Президента України.....</u>	<u>404</u>
<u>§ 4. Акти Президента України.....</u>	<u>408</u>

Розділ 19. ВИКОНАВЧА ВЛАДА В УКРАЇНІ (В. П. Колісник, Л. К. Байрачна)

<u>§ 1. Система органів державної виконавчої влади.....</u>	<u>410</u>
<u>§ 2. Правовий статус Кабінету Міністрів України.....</u>	<u>411</u>
<u>§ 3. Центральні органи виконавчої влади.....</u>	<u>414</u>
<u>§ 4. Конституційно-правовий статус державної виконавчої влади на місцях.....</u>	<u>417</u>

Розділ 20. КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ (О. Г. Кушніренко)

<u>§ 1. Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції.....</u>	<u>427</u>
<u>§ 2. Повноваження Конституційного Суду України і порядок його діяльності.....</u>	<u>432</u>

Розділ 21. КОНСТИТУЦІЙНИЙ СТАТУС ОРГАНІВ СУДУ І ПРОКУРАТУРИ (Ю. М. Тодика)

<u>§ 1. Поняття і природа судової влади.....</u>	<u>439</u>
<u>§ 2. Судова система України.....</u>	<u>444</u>
<u>§ 3. Правовий статус суддів.....</u>	<u>450</u>

<u>§ 4. Основні засади здійснення правосуддя...</u>	<u>453</u>
<u>§ 5. Конституційно-правовий статус Вищої ради юстиції .....</u>	<u>458</u>
<u>§ 6. Конституційно-правовий статус прокуратури України .....</u>	<u>461</u>

Розділ 22. ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ (В. О. Прилуцький, О. Г. Кушніренко)

<u>§ 1. Поняття, принципи та форми територіального устрою .....</u>	<u>467</u>
<u>§ 2. Правовий статус Автономної Республіки Крим .....</u>	<u>472</u>
<u>§ 3. Адміністративно-територіальний устрій України .....</u>	<u>479</u>

Розділ 23. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ (Ю. М. Тодика)

<u>§ 1. Поняття і юридична природа місцевого самоврядування .....</u>	<u>485</u>
<u>§ 2. Система місцевого самоврядування та його принципи .....</u>	<u>493</u>
<u>§ 3. Конституційно-правовий статус органів місцевого самоврядування та їх повноваження . . .</u>	<u>500</u>
<u>§ 4. Матеріально-фінансова база місцевого самоврядування .....</u>	<u>511</u>
<u>§ 5. Гарантії місцевого самоврядування .....</u>	<u>515</u>

<u>СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ....</u>	<u>519</u>
<u>ЗМІСТ .....</u>	<u>536</u>

УДК 342.53  
ББК 67.9(4Укр)3  
К65

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

**Авторський колектив:**

**Байрачна Л. К.**, кандидат філософських наук — розділ 10; розділ 19 (у співавт. з Колісником В. П.); **Журавський В. С.**, доктор юридичних і політичних наук — розділ 14; вступ, розділи 15, 17 (у співавт. з Тодикою Ю. М.); відп. ред.; Колісник В. П., кандидат юридичних наук — розділ 7; розділ 16 (у співавт. з Ольховським Б. І.); розділ 19 (у співавт. з Байрачною Л. К.); Кушніренко О. Г., кандидат юридичних наук — розділ 3 (у співавт. з Тодикою Ю. М.); розділ 4; розділ 20; розділ 22 (у співавт. з Прилуцьким В. О.); Лукаш С. Ю., кандидат історичних наук — розділ 9; Ольховський Б. І., кандидат юридичних наук, професор — розділ 12; розділ 16 (у співавт. з Колісником В. П.); Прилуцький В. О., кандидат юридичних наук — розділ 22 (у співавт. з Кушніренко О. Г.); Речицький В. В., кандидат юридичних наук — розділ 18 (у співавт. з Тодикою Ю. М.); Слінько Т. М., кандидат юридичних наук — розділ 11; **Тодика Ю. М.**, доктор юридичних наук, професор, академік Академії правових наук України — вступ (у співавт. з Журавським В. С.); розділ 1; розділ 2; розділ 3 (у співавт. з Кушніренко О. Г.); розділ 5; розділ 6; розділ 8; розділ 13; розділи 15, 17 (у співавт. з Журавським В. С.); розділ 18 (у співавт. з Речицьким В. В.); розділ 21; розділ 23; відп. ред..

**Рецензенти:**

**В. Ф. Погорілко**, член-кореспондент Академії правових наук України,  
доктор юридичних наук, професор;  
**О. Н. Ярмиш**, член-кореспондент Академії правових наук України,  
доктор юридичних наук, професор;  
А. М. Колодій, доктор юридичних наук, професор

**К65 Конституційне право України:** Підручник для студентів вищих навчальних закладів/  
За ред. академіка АПрН України, доктора юридичних наук, професора Ю. М. Тодика, доктора  
юридичних і політичних наук, професора В. С. Журавського. — К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. —  
544 с.

ISBN 966-8088-38-7

У підручнику системно, з урахуванням сучасного стану конституційно-правового регулювання суспільних відносин в Україні, практики реалізації конституційного законодавства аналізуються питання теорії Конституції, основ конституційного ладу, прав, свобод і обов'язків людини і громадянина, конституційних засад громадянського суспільства, статусу політичних партій та громадських організацій, засобів масової інформації, організації і проведення виборів, всеукраїнського та місцевих референдумів, розкриваються конституційно-правовий статус Верховної Ради України, Президента, Кабінету Міністрів, Конституційного Суду, органів суду і прокуратури, місцевого самоврядування, територіальний устрій України, розглядається специфіка правового статусу Автономної Республіки Крим.

Законодавчі та інші нормативно-правові акти в підручнику подані за станом на 1 вересня 2002 року.

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

ББК 67.9(4Укр)3

© Байрачна Л. К., Журавський В. С., Колісник В. П.,  
Кушніренко О. Г., Лукаш С. Ю., Ольховський Б. І., Прилуцький В. О.,  
Речицький В. В., Слінько Т. М., Тодика Ю. М., 2002

ISBN 966-8088-38-7

© Видавничий Дім "Ін Юре", 2002

## ВСТУП

Сучасне конституційне право — це галузь права, яка закріплює основні принципи демократії та організації державної влади. В умовах становлення України як демократичної, соціальної, правової держави дедалі зростає його роль в оптимізації та прискоренні процесів державотворення і правотворення. Щоб ці процеси були керованими, прогнозованими і відповідно ефективними й оптимальними, вони мають ґрунтуватися на наукових засадах, здобутках та рекомендаціях науки конституційного права. Відтак підвищуються значення і евристичні можливості цієї науки у суспільному розвитку.

Посилюється роль конституційного права і як навчальної дисципліни, що має забезпечити формування у студентів демократичного світогляду на основі засвоєння світових цінностей конституціоналізму, вітчизняного державно-правового досвіду та аналізу конституційної практики інших країн світу. Усе це важливо для формування у майбутніх юристів високої політико-правової культури, що означає насамперед повагу до Конституції України як важливої соціальної та політичної цінності, до конституційного законодавства в цілому.

З прийняттям 28 червня 1996 р. Основного Закону конституційний процес у незалежній Україні не завершився, а став більш динамічним, спрямованим на розв'язання найактуальніших проблем державотворення, становлення дієздатних структур громадянського суспільства, забезпечення прав людини і громадянина. Останнім часом відбулися істотні зміни у конституційному законодавстві та у правовій системі в цілому. Конституція України дала поштовх новелізації усіх галузей національного законодавства.

### 3

Конституційне законодавство досить динамічне. Враховуючи це, автори підручника поставили перед собою завдання системно висвітлити як теоретичні проблеми, так і тенденції у розвитку конституційного законодавства. В Україні створене нове конституційне право, яке базується на принципах демократичної, соціальної, правової держави, на пріоритеті прав людини. Тому значна увага приділена розкриттю конституційно-правового статусу людини і громадянина. Це зумовлено тим, що положення Конституції, законів, інших нормативно-правових актів, діяльність державного механізму та органів місцевого самоврядування мають бути спрямовані на забезпечення прав особи, що є їх головним призначенням. Концепція підручника виходить із засадничого принципу основ конституційного ладу: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. На думку авторів, у ст. 3 Конституції закладена філософія цього нормативно-правового акта, зорієнтованого на персоноцентричний підхід, відповідно до якого не особа підпорядкована державі й суспільству, а держава існує і функціонує для неї. І це має визначати сутність і спрямованість функціонування державного апарату. Такий підхід зумовив як концепцію, так і всю архітектуру пропонованого підручника.

Автори виходять з того, що конституційне право — одна із найдинамічніших галузей національного права, що справляє вирішальний вплив на темпи реформування в економіці та політичній системі. Водночас конституційне право є гарантією того, що країна не повернеться до минулого. Адже Україна вичерпала неконституційні форми політичної організації. У підручнику значна увага приділяється таким інститутам



громадянського суспільства, як політичні партії, засоби масової інформації, релігійні організації, а також проблемам тлумачення Конституції та законів України, виконання конституційних норм. Усе це, на думку авторів, дає можливість у діалектичному взаємозв'язку розглядати інститути держави і суспільства, аналізувати конституційні приписи в динаміці. Застосування історико-правового і компаративного методів дає можливість розглянути відповідні інститути конституційного права в їх становленні, розвитку, в порівнянні з відпо-

4

відними інститутами інших країн світу. Усе це важливо для оволодіння юристами методологічним інструментарієм пізнання й аналізу конституційно-правових явищ, адекватного тлумачення норм Конституції та законів України.

В Україні відбувається складний і водночас динамічний процес становлення конституціоналізму на демократичних засадах, зорієнтований на загальнолюдські цінності. Конституціоналізм у політичному розумінні — це особливий характер відносин між державою і суспільством. Він є оформленням суспільної згоди щодо відповідних цінностей, принципів та механізмів. Конституція як юридичний документ може існувати в державі й без суспільної згоди. Проте для конституціоналізму вона є необхідним елементом. Автори підручника виходять з того, що необхідно створити ефективну модель відносин держави і суспільства, яка дала б змогу забезпечити як стабільне функціонування конституційної системи, так і реальність основних прав і свобод людини і громадянина. Світовий досвід переконливо свідчить про те, що найуспішніше розвивається та суспільна система, в якій найбільш повно розкривається творчий потенціал людини. Саме вільна і відповідальна особа є головною рушійною силою сучасної цивілізації, творцем всіх складових суспільних відносин — політичних, економічних, соціальних, правових, етнічних, конфесійних, культурних. Конституційно-правове регулювання, на думку авторів, має бути спрямованим на розкриття творчого потенціалу людини і громадянина в різних сферах життя.

При підготовці підручника автори враховували, що конституційне право України в юридичних вузах викладається після курсу теорії держави і права. А отже, викладений матеріал лягає на підготовлений ґрунт.

5

## Розділ 1

### КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ ЯК ГАЛУЗЬ ПРАВА

#### § 1. Поняття конституційного права як галузі права

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

У науковій літературі є різні погляди на те, як називати цю галузь права — конституційним чи державним правом. Ця дискусія виникла на початку XVIII ст. між захисниками державного права як вираження необмеженої, монархічної влади держави і прибічниками конституційного права як демократичного обмеження державного свавілля з допомогою конституції. На сьогодні у багатьох країнах послуговуються терміном «державне право», проте перевага віддається іменуванню

6

цієї основоположної галузі права як «конституційне право». На вибір терміна значною мірою впливають традиції слововживання. Так, англосаксонська правова система традиційно використовувала термін «конституційне право», тоді як для германської характерним є термін «державне право».

В умовах, коли Україна йде від етатистської держави, яка базується на пріоритеті держави над особою, до демократичної, правової, соціальної держави, від соціалізму до конституційного правління, більш прийнятним видається найменування «конституційне право», яке базується на тому, що всі суб'єкти державно-правових відносин діють у межах конституції і держава не повинна панувати над людиною. При цьому береться до уваги, що Конституція України є визначальним, основним джерелом цієї галузі права. Вважаємо, що провідну галузь права в правовій системі України слід іменувати конституційним правом. Це відповідає як світовій тенденції, так і сучасному етапу розвитку нашої держави і суспільства, прагненню побудувати в Україні демократичну, правову державу.

Предмет і метод правового регулювання — найбільш суттєві підстави поділу системи права на галузі права. Кожна галузь права, в тому числі конституційне право України, об'єднує такі правові норми, які врегульовують особливий, якісно визначений вид суспільних відносин, що потребують нормативної регламентації. Предмет правового регулювання — головна підстава для розподілу юридичних норм за галузями права. Конституційне право має свій предмет правового регулювання, пов'язаний з регламентацією політико-правових відносин по реалізації державно-владних функцій, забезпеченню прав і свобод людини і громадянина. Специфіка предмета цієї галузі права проявляється в тому, що її норми регламентують відносини, які складаються в усіх сферах життєдіяльності суспільства: політичній, економічній, соціальній, духовній. Законодавство регулює базові відносини у цих сферах і його норми закріплюють насамперед основні принципи, що визначають устрій держави і суспільства. У них проявляються якісні характеристики держави: суверенітет, форма державного устрою, належність влади народові, політична, економічна, ідеологічна багатоманітність, суб'єкти державної влади, загальні основи функціонування політичної системи

7

України, символи держави. Так, у першому розділі Конституції України «Загальні засади» містяться норми, що регулюють основоположні суспільні відносини, які визначають устрій держави і суспільства. З конституційного права починається формування всієї системи національного права, всіх його галузей. Світова практика свідчить, що жодна галузь національного права будь-якої країни не може розвиватись, якщо вона не має підґрунтя в конституційних принципах або нормах конституційного законодавства чи, тим більше, якщо суперечить їм.

Крім того, предметом конституційно-правового регулювання є відносини, які визначають належність до громадянства, принципи, що характеризують становище

людини в суспільстві і державі, її основні права, свободи і обов'язки. Ці відносини найбільш концентровано регулюються в другому розділі Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина». Вони є основоположними для всіх соціальних зв'язків, які формують суспільство, визначають основи статусу людини в її суспільних зв'язках. Предметом конституційного регулювання є форми безпосередньої демократії, насамперед вибори, референдуми, система органів державної влади, основи їх функціонування, діяльність органів місцевого самоврядування, правовий статус органів законодавчої, виконавчої і судової влади, Конституційного Суду України, прокуратури України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, порядок їх створення, компетенція, основні форми діяльності. До предмета регулювання конституційного права належать: територіальний устрій України, правовий статус Автономної Республіки Крим, символіка держави, основи правового статусу місцевого самоврядування.

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

## 8

Допоміжним, але досить вагомим критерієм, за яким конституційне право України вирізняється серед інших галузей, є метод правового регулювання. Йдеться про сукупність способів і засобів правового впливу на суспільні відносини. Головний метод конституційно-правового регулювання — владно-імперативний, який базується на владі й підкоренні. Поряд з ним застосовується і диспозитивний метод закріплення суспільних відносин у межах конституційно-правового поля. Наприклад, виборче законодавство встановлює, що вибори є вільними. Відповідно ніхто не може примусити громадянина йти на вибори. Тобто держава і громадянин у цих правовідносинах є рівноправними суб'єктами. І це досить важливо. Диспозитивний метод регулювання конституційно-правових відносин підкреслює демократичний потенціал конституційного права України. Право на участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, у виборах депутатів, право обирати і бути обраним до органів державної влади і місцевого самоврядування громадяни реалізують вільно, тобто держава в особі відповідних органів і громадянин у виборчих конституційних правовідносинах виступають рівними суб'єктами правовідносин.

У законодавстві деяких країн світу встановлено обов'язковість громадянина прийти на виборчу дільницю і проголосувати (Мексика, Туреччина, Аргентина та ін.), і якщо він не проголосував, то до нього застосовуються санкції (штраф, короткотермінове ув'язнення). Таким чином, у цих країнах у виборчому законодавстві на відміну від українського закладена імперативна модель виборчих правовідносин.

У конституційному праві України багато уповноважених норм, і диспозитивний метод правового регулювання в системі методів правової регламентації суспільних відносин посідає важливе місце. Але в цілому для конституційно-правової регламентації суспільних відносин характерний владно-імперативний метод, оскільки норми конституційного права України регламентують великий блок відносин, які базуються на владі та підкоренні, реалізації державними органами своїх повноважень.

У конституційному законодавстві чимало забороняючих норм. Наприклад, «ніхто

України), «не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками» (ст. 24 Конституції України).

Конституційно-правовому регулюванню суспільних відносин притаманний також метод дозволу, наприклад: «При введенні надзвичайного стану в окремих місцевостях України Верховна Рада України має право перервати свою позачергову сесію, скликану для вирішення конкретного питання» (ст. 12 Закону України «Про надзвичайний стан»).

Застосовуючи всі зазначені методи правового регулювання, конституційне право України забезпечує нормальне функціонування інститутів державної влади, гарантує народовладдя, функціонування громадянського суспільства в консенсуальному режимі, на основі злагоди. З допомогою різних методів правового регулювання гарантуються основні права і свободи людини і громадянина, демократичний розвиток держави і суспільства.

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

Вивчення галузі права неможливе без з'ясування особливостей правових норм, які його складають.

**Конституційно-правові норми** — це встановлені або санкціоновані державою загальнообов'язкові правила поведінки, що регулюють суспільні відносини, які становлять предмет конституційного права.

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

Від норм інших галузей права конституційно-правові норми відрізняються: а) своїм змістом, сферою суспільних відносин, на регулювання яких спрямовані; б) джерелами, в яких

10

вони містяться, оскільки найважливіші норми закріплені в Конституції України і мають найвищу юридичну силу; в) установчим характером своїх приписів, оскільки конституційно-правові норми визначають форми правових актів, порядок їх прийняття і опублікування, компетенцію державних органів; г) особливостями внутрішньої структури.

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

Конституційно-правові норми, як правило, не є класичними, тобто вони не завжди містять у своєму складі всі три елементи: гіпотезу, диспозицію і санкцію. Є норми, які

мають тільки диспозицію: «Президент України є главою держави і виступає від її імені» (ст. 102 Конституції України). Є такі, що складаються з гіпотези і диспозиції: «Законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України» (ст. 155 Конституції України). В окремих випадках конституційно-правові норми містять у своєму складі і санкцію.

Конституційно-правові норми досить різноманітні і мають свої специфічні риси. Для правильного їх застосування, виявлення властивостей необхідно провести їх класифікацію за такими ознаками: за змістом, юридичною силою, територією дії, характером втілення приписів, призначенням у механізмі правового регулювання, функціональною спрямованістю, терміном дії.

*За змістом*, тобто колом суспільних відносин, що ними регулюються, одні норми пов'язані зі сферою суспільних відно-

11

син, в яких встановлюються засади конституційного ладу, другі — із закріпленням основ правового статусу людини і громадянина, треті — з територіальним устроєм, четверті — із системою органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні, п'яті — із закріпленням виборчої системи, референдуму тощо.

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

*За призначенням у механізмі правового регулювання* норми конституційного права поділяються на матеріальні («Верховна Рада України працює сесійно» — ст. 82 Конституції України) і процесуальні («Виборчий бюлетень заповнюється голосуючим у кабіні або кімнаті для таємного голосування. При заповненні виборчих бюлетенів забороняється присутність інших осіб» — частина дев'ята ст. 40 Закону України «Про вибори народних депутатів України»).

На відміну від кримінального, цивільного, адміністративного права конституційне право не має спеціальної процесуальної галузі, норми якої встановлювали б загальний, однаковий порядок реалізації матеріальних конституційно-правових норм. Але реалізація багатьох з них пов'язана з необхідністю додержання широкої системи процедурних правил, які містяться у відповідних процесуальних (процедурних) нормах. Особливо це стосується реалізації громадянами України політичних прав (право обирати і брати участь у виборах, референдумах), процедури діяльності Верховної Ради України. Матеріальні конституційно-правові норми містять у собі приписи щодо правового регулювання суспільних відносин, а процедурні норми визначають процедури, в межах яких вона повинна бути здійснена.

12

Позитивною тенденцією розвитку конституційного законодавства України останніх років стало збільшення кількості в ньому процесуально-процедурних норм, наприклад, у законах про вибори. Для забезпечення якості законотворчої роботи велике значення має Регламент Верховної Ради України. Однак це не означає, що процесуальні норми таких актів на сьогодні у повному обсязі забезпечують якісне застосування матеріальних норм даних нормативних актів.

*За терміном дії* конституційно-правові норми поділяються на постійні, тимчасові та виключні. Більшість норм конституційного права України — постійні. Строк їх дії невизначений. Тимчасові норми, як правило, містяться у перехідних положеннях розділів нормативних актів, наприклад: «Встановити, що до прийняття відповідних актів законодавства України на території республіки застосовуються акти законодавства Союзу РСР з питань, які не врегульовані законодавством України, за умови, що вони не суперечать Конституції і законам України» (Постанова Верховної Ради України від 12 вересня 1991 р. «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР»). Такі норми містяться в розділі XV «Перехідні положення» Конституції України.

Виключні норми встановлюються, наприклад, за надзвичайних обставин: «На період надзвичайного стану можуть запроваджуватися такі заходи: 1) встановлення особливого режиму в'їзду та виїзду, а також обмеження свободи пересування по території, де запроваджено надзвичайний стан; 2) обмеження руху транспортних засобів і їх огляд; 3) посилення охорони громадського порядку, а також об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства; 4) заборона проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, а також видовищних, спортивних та інших масових заходів; 5) заборона страйків» (ст. 22 Закону України «Про надзвичайний стан»).

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

13

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

*Уповноважуючі норми* закріплюють право суб'єктів державно-правових відносин виконувати відповідні дії, визначають межі їх повноважень. Такий характер мають норми, які встановлюють компетенцію України, Автономної Республіки Крим, усіх державних органів. До категорії уповноважуючих норм належать також норми-принципи, норми-цілі (наприклад: «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава» — ст. 1 Конституції України), норми-завдання тощо.

*Зобов'язуючі норми* закріплюють обов'язки відповідних суб'єктів діяти в межах норми. До цієї групи належать насамперед норми, які закріплюють конституційні обов'язки громадян: захист Вітчизни, неухильно додержуватися Конституції України і законів України, не завдавати шкоди природі, культурній спадщині, сплачувати податки, шанувати державні символи (ст. 65, 66, 67 Конституції України). До цієї групи відносять також норми, які встановлюють обов'язки органів державної влади: «Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів» (ст. 94 Конституції України).

*Забороняючі норми* встановлюють неприпустимість відповідних суб'єктів

порушувати правові приписи. Наприклад: «Суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до внесення обвинувального вироку судом» (ст. 126 Конституції України).

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

До *імперативних* належать норми, які не надають суб'єктам державно-правових відносин свободи вибору своєї поведінки. У них однозначно вказуються варіант поведінки, дії суб'єкта у відповідних обставинах. Так, ст. 27 Закону України «Про громадянство України» встановлює, що зміна грома-

14

дянства дітей віком від 16 до 18-ти років у разі зміни громадянства їх батьків, а також у разі їх усиновлення може відбуватися тільки за згодою дітей. Без їхньої згоди цього не може відбутись.

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

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

Більшість з них є регулятивними, наприклад: «Порушення особою правил комендантської години тягне за собою затримання до закінчення комендантської години. Затримані за порушення правил комендантської години підлягають особистому огляду й оглядові їхніх речей, про що складається протокол» (ст. 29 Закону України «Про надзвичайний стан»).

Охоронні конституційно-правові норми являють собою заборону. Так, ст. 14 цього закону, наприклад, встановлює, що у період дії надзвичайного стану не можуть бути розпущені Верховна Рада України та Верховна Рада Автономної Республіки Крим, зупинена діяльність їх та Президента України.

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

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

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

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

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

15

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

На сучасному етапі розвитку конституційного права України актуальною є проблема підвищення якості конституційно-правового регулювання, відповідності діючих нормативних актів реальним політико-правовим процесам в Україні. Значною мірою це залежить від рівня правової культури законодавця, чіткої врегульованості

законодавчого процесу.

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

Конституція містить багато узагальнених приписів (норми-цілі, норми-зобов'язання, програмні норми). Природно, виникає питання про їх нормативність. Наявність у Конституції загальних положень, принципів, дефініцій не тільки не позбавляє її нормативності, а, навпаки, свідчить про широке використання в ній нормативності. Нормативність конституційних принципів зумовлена тим, що вони акумулюють, узагальнюють найбільш важливі, соціально значущі явища і вводять їх у межі прийнятих у державі нормативів. Так, у ст. 1 Конституції України встановлено, що Україна є демократичною, правовою, соціальною державою. На сьогодні це, по суті, програмна норма. Виникає запитання, а чи є нормативним це конституційне положення? Безумовно, оскільки нормативними є програмні конституційні установлення. Нормативність усіх норм, які містяться в Конституції, впливає з нормативності самої Конституції як інтегруючого центру правової системи України.

Важливою ознакою, притаманною виключно конституційним нормам, є їх найвища юридична сила. Вони є також, як правило, досить стабільними, і це має суттєве значення для

16

стабільності конституційного ладу, забезпечення законності й правопорядку, стабільності правової системи України. Суттєве значення для характеристики конституційних норм має положення про те, що норми Конституції України є нормами прямої дії, що гарантує можливість звернення до суду для захисту прав і свобод людини і громадянина на основі норм Конституції України.

Таким чином, конституційні норми мають свою специфіку, яка впливає з особливостей суспільних відносин, які вони регулюють<sup>1</sup>.

### § 3. Конституційно-правові інститути

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

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

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

У зв'язку з тим, що галузь права — це не просто сукупність норм, і між ними



існують складні системні зв'язки, а жодна конституційно-правова норма не діє ізольовано від інших, важливо відзначити особливості конституційно-правових інститутів. Виявити зв'язки між конституційно-правовими нор-

-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Тодька Ю. Н.* Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина.-Х., 1998.-С. 22—57.

17

мами — означає зрозуміти механізм конституційно-правового регулювання суспільних відносин.

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

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

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

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

18

загальносистемні зв'язки. У них представлені всі види конституційних норм.

У ієрархії конституційних норм *основні інститути* відповідають другому рівню стосовно генеральних інститутів. Причому за обсягом і чіткістю юридичних параметрів вони найбільшою мірою відповідають класичній моделі правового інституту. Порівняно з генеральними інститутами вони вирізняються: а) більш вузькою предметною і функціональною спеціалізацією; б) ряд з них не включає всіх видів конституційних норм, не використовує усього розмаїття засобів і способів впливу на суспільні відносини; в) водночас вони забезпечують досить детальний і цілеспрямований регулюючий вплив. Ці інститути відіграють значну роль у механізмі конституційного регулювання. Так, у межах генерального конституційного інституту основ організації і функціонування

органів державної влади і місцевого самоврядування можна виділити такі основні інститути, як інститути парламентаризму, президента, конституційної юстиції, виконавчої влади, місцевого самоврядування тощо.

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

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

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

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

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

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

Норми конституційно-правового інституту, які визначають систему, структуру, форми і методи діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні, здебільшого є нормами прямої дії, реалізуються в конкретних правовідносинах, їх суб'єктами є органи державної влади, зв'язок між якими ґрунтується на владі й підкоренні, чіткій визначеності компетенції різних гілок влади.

Інститут, який об'єднує норми, пов'язані з територіальним устроєм України, має особливості, зумовлені специфікою правового статусу суб'єктів цих державно-правових відносин, оскільки у складі України є Автономна Республіка Крим. Це конституційні норми, які містять положення про те, що тери-

торія України є єдиною, неподільною, недоторканною, цілісною, і будь-які зміни території і державних кордонів України без згоди народу України не дозволяються, що Автономна Республіка Крим є складовою частиною України і самостійно вирішує питання, віднесені до її відання. Цей конституційно-правовий інститут набуває дедалі більшої ваги у політико-правовому аспекті у зв'язку з визначенням правового статусу Автономної Республіки Крим, статусу областей.

У межах конституційного права як провідної галузі права України з часом можливе формування таких важливих підгалузей права, як парламентське, муніципальне, виборче право. Висловлюється думка щодо становлення конституційно-процесуального права.

#### § 4. Система конституційного права України

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

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

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

21

Характеристика системи конституційного права України зумовлює необхідність складових частин не лише всієї галузі права, а й кожного конституційно-правового інституту в його системі. В основі співвідношення цих інститутів і їх взаємодії — реальне співвідношення і взаємодія тих сфер суспільних відносин, які є предметом конституційного регулювання.

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

Норми інституту основ правового статусу людини і громадянина мають забезпечувати можливість для особи користуватися всім комплексом соціально-економічних, політичних, особистих і культурних прав та свобод. Вони безпосередньо пов'язані з нормами основ конституційного ладу. Це повною мірою стосується й інститутів територіального устрою, конституційної юстиції, норм, які визначають систему державної влади в Україні та місцевого самоврядування. Значне місце в системі

конституційного права посідає інститут основ правового статусу людини і громадянина, тому що згідно з Конституцією людина, її права і свободи визнаються найвищою соціальною цінністю в державі й суспільстві, головною метою функціонування всіх державних та громадських структур.

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

Система галузі конституційного права України тісно пов'язана зі структурою Конституції України. Але між ними є й відмінності, оскільки система галузі охоплює всю сукупність державно-правових норм, а система Конституції України —

22

лише частину цих норм, що виявляються в основному джерелі права України — Конституції України.

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

Правовідносини є головним засобом, з допомогою якого вимоги юридичних норм втілюються в поведінці людей. Юридичні норми реально виявляють свої регулятивні властивості тільки тоді, коли вони починають функціонувати у правовідносинах. Саме у правовідносинах проявляється буття Конституції України, яке соціально реалізується. Конституційно-правові відносини забезпечують зв'язок Основного Закону з найважливішими соціальними процесами і є результатом дії норм конституційного права. Але вони виникають із практичної діяльності суб'єктів державно-правових зв'язків. Питання конституційно-правових відносин — одна із суттєвих проблем конституційного права, оскільки вияв їх характеру, змісту та специфіки допомагає відокремити конституційне право України від інших галузей права, розкрити його функціональне призначення, особливості регламентованих ним правових зв'язків.

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

Таким чином, змістом конституційно-правових відносин є юридичний зв'язок між суб'єктами у формі прав і обов'язків, передбачених відповідною правовою нормою конституційного права, тобто соціальна поведінка учасників цих відносин. Останнім притаманні загальні риси, характерні для всіх правовідносин, адже будь-які з них є результатом впливу правової норми на відносини в суспільстві. Природа конституційно-правових зв'язків розкривається у змісті суб'єктивних прав і юридичних обов'язків суб'єктів правовідносин. При цьому суб'єктивне право дає можливість суб'єкту діяти в ме-

23

жах, визначених нормою конституційного права України, на свій розсуд, і в необхідних випадках вимагати відповідної поведінки від інших суб'єктів правовідносин, у тому числі від державних органів та органів місцевого самоврядування. Конституційно-правові відносини є основою правового регулювання у сфері політико-

державного управління, і це визначає їх головну роль у регулюванні суспільних зв'язків.

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

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

Цим відносинам притаманний здебільшого імперативний характер, оскільки вони значною мірою пов'язані з реалізацією владними структурами своїх повноважень, взаємодією різних органів державного механізму.

Але конституційне право України врегульовує значне коло відносин, в яких зв'язки між їх суб'єктами ґрунтуються на рівності сторін, тобто застосовується диспозитивний метод регулювання взаємодії суб'єктів. У цьому насамперед виявляється демократичний потенціал конституційного права України.

У системі правовідносин конституційно-правовим відносинам належить провідне місце, оскільки вони визначають зміст правовідносин, що регламентуються іншими галузями права. Наприклад, правовідносинам громадянства притаманний постійний політико-правовий зв'язок громадянина і держави, вони визначають широкий спектр правовідносин громадянина в різних сферах суспільного життя, в тому числі трудових, цивільно-правових та ін. Правовідносини грома-

## 24

дянства — підстава для участі громадянина у політичному житті країни, виборчому процесі тощо.

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

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

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

Конституційно-правові відносини мають різний строк дії. Одні з них — постійні, більшість — тимчасові. До постійних, наприклад, належить статус громадянства, який припиняється зі смертю громадянина або його виходом з громадянства. До тимчасових насамперед належать державно-правові відносини, пов'язані з організацією і проведенням референдумів, виборів. Тимчасові правовідносини виникають, як правило,

в результаті реалізації конкретних норм — правил поведінки.

У системі конституційно-правових відносин виділяються матеріальні і процесуальні. До перших належать зміст прав і обов'язків суб'єктів правовідносин, до других — процедура реалізації матеріальних норм.

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

25

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

*Суб'єктами конституційно-правових відносин є:* народ України, населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці (при проведенні референдумів, виборів, реалізації інших форм прямого волевиявлення); Верховна Рада України; Верховна Рада Автономної Республіки Крим; Президент України; комітети парламенту України, постійні комісії Верховної Ради Автономної Республіки Крим; народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад; Кабінет Міністрів України; Рада міністрів Автономної Республіки Крим; політичні партії та їх виборчі блоки; громадяни України; суди; прокуратура; Конституційний Суд України; Національний банк України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Центральна виборча комісія та ін.<sup>1</sup>

*Об'єктами конституційно-правових відносин є:* суверенітет народу; державний і національний суверенітет; територія; конституційний лад та його захист; людина, її права і свободи, обов'язки; влада; волевиявлення народу, населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці; дії державних органів і органів місцевого самоврядування; розподіл компетенції між владними структурами, між центром і регіонами; власність; питання громадянства; формування і діяльність політичних партій, громадських об'єднань, масових політичних рухів, інших суб'єктів політичного процесу тощо<sup>2</sup>.

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

-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Тодыка Ю. Н.* Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина. — Х., 1998. — С. 79—82. '

<sup>2</sup> Там само. — С. 118—120.

*Юридичні факти* мають велике значення для практики конституційно-правового регулювання суспільних зв'язків. Від наявності чи відсутності відповідного юридичного факту залежить визнання чи невизнання права чи обов'язку відповідного суб'єкта державно-правових відносин. Так, факт підписання Президентом України указу про прийняття відповідної особи в громадянство України — юридичний факт у формі дії, правовим наслідком якої є визнання за цією особою правосуб'єктності в повному обсязі, у тому числі в сфері політичних відносин. Особливості конституційно-правових фактів зумовлені тими соціальними відносинами, які регулюються нормами конституційного права України. Це насамперед відносини політико-правового характеру, пов'язані з

реалізацією волі народу, населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць з актуальних питань, конституційних прав і обов'язків. Юридичні факти — це обставини, з якими зв'язане все життя конституційно-правових відносин, їх виникнення, зміна, припинення.

Юридичні факти — численні, і їх можна класифікувати за різними ознаками. Найбільш обґрунтованою класифікацією юридичних фактів є класифікація, в основі якої — такі критерії: а) наслідки, які спричиняє юридичний факт: правоутворюючі, правозмінюючі, правосприяючі; б) форма юридичних фактів: позитивні й негативні; в) характер дії юридичного факту: факти обмеженої, одноразової дії і факти-стани; г) характер зв'язку факту з індивідуальною волею особи: юридичні події, юридичні дії. Прикладом юридичного факту є утворення Президентом України Кабінету Міністрів України. Прикладами правозмінюючих фактів є: обрання Президента України, досягнення громадянином встановленого законом віку, набуття особою громадянства тощо. Правоприпиняючі факти припиняють конституційно-правові відносини одного порядку і спонукають становлення правовідносин іншого порядку. Позитивні юридичні факти викликають певні юридичні наслідки, а негативні — ні. У конституційному праві переважна частина юридичних фактів має позитивний характер. Прикладом негативних юридичних фактів є дострокове припинення повноважень народного депутата України

27

в разі невиконання ним вимог щодо несумісності, втрата депутатського мандата при відмові скласти присягу .

Залежно від характеру зв'язку з індивідуальною волею осіб юридичні факти поділяють на дії і події. Події — це такі обставини, які об'єктивно не залежать від волі і свідомості людей, але вказівка на них у конституційних нормах надає їм юридичної значущості, пов'язує з ними міру можливої і необхідної поведінки громадян, іноземців, державних та інших структур. До юридичних фактів-подій відносять: народження або смерть фізичної особи; досягнення відповідного віку; настання відповідного строку (чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю жовтня 1999 р. — п. 3 Перехідних положень Конституції України); стан здоров'я (повноваження Президента України припиняються достроково у разі неможливості виконувати ним свої повноваження за станом здоров'я — п. 2 ст. 108 Конституції). Дії — це факти, які залежать від волі людей. Вони поділяються на правомірні і неправомірні. Правомірні, в свою чергу, поділяються на юридичні акти та юридичні вчинки<sup>2</sup>.

## § 6. Джерела конституційного права України

Кожна галузь права має свої джерела. Це стосується і конституційного права. Термін «джерело права» юриспруденції відомий давно. Ще римський історик Тіт Лівій назвав Закони XII таблиць джерелом публічного і приватного права. Джерела права прийнято розрізняти: а) за матеріальним змістом (матеріальні умови життя суспільства, система економічних зв'язків, форми власності тощо); б) за ідеальним змістом (правова свідомість); в) за юридичним змістом (різні форми — засоби вираження, об'єктивація правових норм). Тому під дже-

<sup>1</sup> Конституційне право України / За ред. В. Ф. Погорілка. — К., 1999. — С. 85—86.

<sup>2</sup> Докладніше див.: *Тодька Ю. Н.* Конституционное право Украины: отрасль

релами права в юридичному значенні розуміється форма вираження, об'єктивація державної волі.

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

Система правових актів, які є джерелами конституційного права України, досить широка. Це Конституція України, Конституція Автономної Республіки Крим, закони, постанови Верховної Ради України, акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим, декларації (насамперед Декларація про державний суверенітет України), Акт проголошення незалежності України, постанови Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, акти місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, регламенти тощо. Правові акти конституційного характеру має право приймати Центральна виборча комісія як орган державної влади. Про це свідчить практика виборів Президента України у 1999 р., у процесі яких ЦВК прийнято цілу низку рекомендацій, обов'язкових до виконання.

Особливе місце серед джерел конституційного права України належить Конституції України, в якій закріплюються найбільш принципові державно-правові норми загального характеру. Вони мають установчий характер та найвищу юридичну силу, стосуються всіх сфер життя суспільства: політичної, економічної, соціальної, духовної. Таким діапазоном змісту своїх норм Конституція України суттєво відрізняється від інших джерел конституційного права. Важливо й те, що в ній визначається багато інших видів джерел цієї галузі національної правової системи. Норми Конституції України стосуються кожного громадянина, усіх суб'єктів суспільних відносин.

Джерелом конституційного права України є міжнародні договори. Конституція України (ст. 9) встановлює, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана

Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

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

#### Контрольні запитання

1. Чим відрізняються поняття «конституційне право» і «державне право»?
2. Які основні сфери суспільних відносин регулюються конституційним правом?
3. Які основні методи конституційно-правового регулювання?
4. У чому специфіка конституційно-правових норм?
5. Дайте класифікацію конституційно-правових норм за різними ознаками.



6. Дайте поняття конституційно-правового інституту і класифікацію цих інститутів.
7. Розкрийте поняття «система конституційного права України».
8. Дайте визначення поняття конституційно-правових відносин, покажіть їх структуру, особливості.
9. Які основні джерела конституційного права України?

30

## Розділ 2

### КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ ЯК НАУКА І НАВЧАЛЬНА ДИСЦИПЛІНА

#### § 1. Предмет і завдання науки конституційного права

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

31

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

До предмета науки конституційного права України належать розробка комплексних теоретичних проблем становлення народовладдя в Україні і його конституційного регулювання, сутність народного, державного і національного суверенітету та форми і механізми реалізації його на практиці, розвиток конституційного процесу, його проблеми і труднощі, аналіз основ правового статусу особи, конституційних принципів взаємовідносин держави і громадянина, особливостей правового становища іноземців, біженців, осіб без громадянства, національних меншин, конституційних основ організації громадянського суспільства. Важливим аспектом науки є аналіз відповідності конституційно-правового закріплення основних прав, свобод і обов'язків громадян України міжнародно-правовим стандартам прав людини.

В умовах становлення в Україні конституціоналізму на основі загальнолюдських цінностей особливим предметом науки є аналіз сутності, принципів, функцій Конституції, механізму її прийняття та зміни, ролі конституційного законодавства у демократизації суспільних відносин в Україні, у формуванні правової держави і громадянського суспільства. До її предмета також належить аналіз конституційно-

правового регулювання правового статусу політичних партій, громадських об'єднань, масових громадських рухів, юридичного статусу релігійних організацій, засобів масової інформації, інших елементів громадянського суспільства.

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

32

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

Однією з основоположних тенденцій розвитку науки конституційного права України на сучасному етапі є розширення її предмета, що зумовлено демократизацією суспільних відносин, у тому числі в науковій сфері, розширенням предмета конституційного регулювання. Зокрема, до її предмета і раніше належав аналіз політико-правових поглядів учених з проблем конституціоналізму. Але на сучасному етапі це стає особливо актуальним. Це важливий фактор розширення предмета науки. Позитивною тенденцією розвитку науки конституційного права України є збагачення її методологічного арсеналу досліджень. Дедалі активніше починає застосовуватись порівняльно-правовий метод, враховується практика державотворчих процесів інших країн світу.

Наука конституційного права України має свої завдання, головними з яких є проникнення в сутність та призначення відповідної галузі права, розкриття основоположних політико-правових принципів галузі, тенденцій розвитку конституційного права України в цілому і його конституційних інститутів. Особлива увага приділяється основам конституційного ладу, в якому втілюються головні напрями побудови в Україні правової, демократичної держави, взаємовідносин особи і держави, становлення суверенітету народу України та форми його реалізації. Критично осмислюючи здобутки державотворення в нашій країні, а також зарубіжний конституційний досвід, наука допомагає втілювати відповідні теоретичні положення і концепції в державно-правову практику. З урахуванням сучасного державотворення в Україні великого значення набуває осмислення таких проблем, як верховенство

33

права, економічний, політичний та ідеологічний плюралізм, поділ влади, взаємодія владних структур, пріоритет загальнолюдських цінностей, роль конституційного законодавства в становленні в Україні демократії, правової держави, дієздатного громадянського суспільства, уникнення державно-правових конфліктів, яким наука конституційного права приділяє значну увагу.

Наука конституційного права України — цілісна система знань. Це означає, що в її

складі є відносно відокремлені комплекси теоретичних положень, теорій, концепцій, які базуються на основі пізнання сутності суспільних відносин, тенденцій їх розвитку в конституційно-правовому полі. Вони тісно між собою зв'язані, оскільки одні теоретичні висновки і положення є основою для інших. Тому система науки конституційного права України являє собою підпорядковану сукупність відносно самостійних комплексів теоретичних положень, їх логічний взаємозв'язок.

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

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

### 34

правових інститутів у регулюванні суспільних відносин і становленні правової держави.

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

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

Самостійним і досить актуальним є розділ науки конституційного права України, присвячений основам правового статусу людини і громадянина, який включає в себе цілісний комплекс теоретичних положень, висновків і концепцій щодо громадянства

України, класифікації основних прав і свобод громадян, тенденцій їх конституційного регулювання на сучасному етапі, характеристики основних обов'язків. Наука аналізує громадянські, політичні, соціально-економічні, Культурні права громадян України, механізм, проблеми і труднощі їх реалізації, гарантії прав і свобод в умовах перехідного стану суспільних відносин. У межах цього розділу науки

35

вивчаються правові проблеми статусу іноземців, осіб без громадянства, національних меншин, біженців, реалізації обов'язків громадян.

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

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

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

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

Наука конституційного права України, формулюючи відповідні теоретичні дослідження, висновки, пропонуючи нові концепції, спирається на теоретичні джерела філософського, соціологічного характеру, на здобутки теорії держави та права, психології, науки управління, політології. До таких джерел належать праці вітчизняних і зарубіжних вчених, які розкривають насамперед питання демократії, самоврядуван-

36

ня, поділу влади і взаємодії владних структур, основ конституційного ладу, верховенства права, побудови правової держави тощо. Концепції і теоретичні підходи вітчизняних і зарубіжних авторів є різними, оскільки ґрунтуються, як правило, на різних методологічних засадах. Їх критичне осмислення має велике значення для наукового процесу, збагачення науки конституційного права України світовим досвідом конституційно-правового регулювання суспільних відносин. Однією з важливих закономірностей розвитку наукових досліджень в Україні з конституційної тематики є врахування більшою мірою, ніж раніше, як вітчизняного, так і зарубіжного досвіду.

Джерелами науки конституційного права України насамперед є правові акти, що містять конституційно-правові норми. Серед них чільне місце посідає Конституція України. Неабияке значення мають також закони. За останні п'ять років в Україні

прийнято чимало законів, які є важливим джерелом науки конституційного права і в яких втілено багато ідей вчених-конституціоналістів. Наука обґрунтовує закладені в нормативних актах концепції і поняття, виявляє тенденції правового регулювання суспільних відносин, розкриває взаємозв'язок між конституційними інститутами, дає доктринальне тлумачення відповідних нормативних приписів.

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

Наука конституційного права України не може повною мірою виконувати свої завдання і функції, якщо вона не матиме своїм джерелом реальну конституційно-правову практику, тобто ті процеси, що відбуваються на основі конституційних норм та інститутів. Тому наука для своїх висновків, теоретичних положень має своїм джерелом практику діяльності Державних органів, органів місцевого самоврядування, політичних партій, інших суб'єктів конституційно-правових відносин. Сьогодні ця практика стає дедалі різноманітнішою,

37

поліфонічною, а з деяких питань — досить нестабільною, зі значними суперечностями. Аналізуючи наявну практику розвитку державно-правових процесів, наука конституційного права України пропонує моделі і механізми розв'язання державно-правових конфліктів, колізій нормативних приписів. Це одне із важливих завдань науки на сучасному етапі її розвитку.

Наука конституційного права України перебуває на етапі становлення. Актуальні проблеми конституціоналізму, державотворення, правового статусу людини і громадянина, конституційного ладу, організації і функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування, територіального устрою, правового статусу структур громадянського суспільства, виборів, референдумів, державно-правової конфліктології, конституційно-правової відповідальності аналізуються в працях вітчизняних вчених. Цим та іншим актуальним проблемам конституційного права увагу приділяють такі вітчизняні вчені, як: М. Баймуратов, О. Бандурка, Л. Байрачна, Ю. Битяк, Л. Бориславський, В. Волков, М. Воронов, А. Георгіца, В. Головченко, Ю. Грошевий, Р. Давидов, В. Журавський, А. Заєць, Н. Ісаєва, В. Кампо, Н. Карпачова, А. Колодій, В. Колісник, О. Копиленко, В. Кравченко, О. Кушніренко, С. Лисенков, С. Лукаш, М. Малишко, Г. Мурашин, О. Мурашин, О. Майданник, В. Медведчук, Н. Нижник, Б. Ольховський, В. Опришко, М. Орзіх, В. Погорілко, О. Пет-ришин, В. Прилуцький, О. Пухтинський, П. Рабінович, В. Ріяка, В. Речицький, О. Святоцький, Т. Слінько, В. Сіренко, О. Скрипнюк, А. Селіванов, В. Селіванов, В. Стефанюк, П. Стецюк, В. Тацій, В. Тихий, Є. Тихонова, Ю. Тодика, М. Цвік, В. Цветков, С. Шевчук, Н. Шукліна, Ю. Шемшучен-ко, О. Фрицький, В. Яворський.

Останніми роками в Україні захистили кандидатські дисертації, присвячені актуальним конституційно-правовим проблемам: Л. Ф.-Альбертіні, О. Батанов, О. Биков, І. Бодрова, М. Воронов, Ф. Веніславський, В. Величко, С. Грицкевич,

-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Тодика Ю. М.* Державно-правова конфліктологія як важливий напрямок наукових досліджень // Вісник Академії правових наук України. — 1996. — № 6.

В. Гергелійник, О. Горова, Г. Журавльова, К. Закоморна, І. Заяць, Р. Ісмаїлов, Р. Князевич, В. Кичун, А. Коваленко, А. Крусян, А. Кельман, Ю. Коломієць, В. Куйбіда, М. Катеринчук, Л. Липачова, О. Лавринович, П. Любченко, О. Лотюк, Л. Летнянчин, О. Марцеляк, О. Мельник, Н. Мішина, В. Нікітюк, О. Осауленко, Ж. Пустовіт, Н. Плахотнюк, Л. Сіленко, І. Слідченко, М. Савенко, І. Солов'євич, Т. Смирнова, Т. Стешенко, В. Скрипничук, В. Серьогін, С. Серьогіна, В. Скомороха, О. Тодика, Ю. Ткаченко, М. Тесленко, П. Ткачук, В. Федоренко, Г. Федоренко, С. Чехович, І. Шумак та інші.

У становлення конституційної доктрини в нашій державі суттєвий внесок вносили і вносять нині діючі і колишні судді Конституційного Суду України: В. Вознюк, П. Євграфов, В. Іщенко, М. Корнієнко, М. Костицький, М. Козюбра, Л. Малинникова, П. Мартиненко, О. Мироненко, В. Німченко, В. Розенко, М. Савенко, М. Селівон, В. Скомороха, І. Тимченко, В. Тихий, П. Ткачук, Л. Чубар, В. Шаповал, С. Яценко, в діяльності яких оптимально поєднуються теоретичні й практичні аспекти розгляду і розв'язання актуальних проблем сучасного конституційного розвитку України.

Для вітчизняної науки конституційного права настав час осмислення накопиченого знання як результат теоретичного освоєння нею свого предмета. На сучасному етапі є всі умови для подальшого розширення масиву конституційно-правового знання. Впровадження ідеологічної багатоманітності, відмова від «блокового мислення», зближення правових ідеалів, сприйняття національною правовою системою норм міжнародного права дало можливість враховувати позитивний досвід конституційно-правового регулювання суспільних відносин. У конституційно-правових дослідженнях розширюються можливості застосування порівняльно-правового методу аналізу соціальних процесів. У результаті збагачується як загальна теорія конституційного права, так і конкретні поняття, категорії, теорії і концепції, більш чітко проявляється соціально-політична зумовленість конституційно-правових інститутів, закономірності їх становлення та розвитку.

## § 2. Функції науки конституційного права

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

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

*Політична функція науки конституційного права* України полягає в тому, що вона спрямована на формування політичних переконань і орієнтацій у суспільстві, на становлення високої політико-правової культури, без якої не існує ні цивілізованого суспільства, ні правової держави. Вона також обґрунтовує політико-юридичні акції держави, в тому числі у зв'язках з іншими країнами, дає тлумачення таких понять, як «суверенітет народу», «поділ влади», «державна влада», «самоврядування», «ідеологічна і політична багатоманітність». В умовах становлення державності все це має особливий політичний характер, у тому числі зовнішньополітичний. *Ідеологічна функція науки конституційного права* України полягає в тому, що вона аналізує ідеї і цінності, що їх

втілено у чинній Конституції України, в Концепції нової Конституції, у проектах нового Основного Закону, в Конституційному договорі, а також ідеї і цінності, які бажано було б втілити в державно-правову практику. Наука сьогодні відходить від вузько-класового підходу й орієнтується на загальнолюдські цінності.

Норми й інститути конституційного права справляють ідеологічний вплив на суспільне життя, на напрями розвитку правової системи України, політичного процесу. Особливе значення мають положення ст. 15 Конституції України про те, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, що жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова. До завдань науки належить вивчення ідейно-тематичної спрямованості нормативних актів, їх значення для державо-

#### 40

творчого процесу. Без цього немає й аналізу ефективності цих актів, їх відповідності міжнародно-правовим стандартам, напрямом розвитку держави і суспільства. Конституційно-правове закріплення ідеологічної і політичної багатоманітності — це теж ідеологія держави, шлях відходу від ідеологічного монополізму колишніх часів.

Водночас саме конституційне право може закріпити у своїх приписах загальнонаціональну ідею, яка б об'єднувала, а не роз'єднувала український народ. Президент України Л. Д. Кучма у своїй доповіді на урочистих зборах з нагоди 5-ї річниці незалежності України зазначав, що Україні важко буде вижити, вистояти й утвердитися в ідеологічному вакуумі. У державі має бути ідеологічна домінанта, але ж не як державна ідеологія, а як ідеологія державного будівництва. Це однозначно й очевидно. І побудована не на абстрактних утопіях, а на природних високих національних, загальнонародних цінностях. Йдеться про національну ідею. Це ідея сильної та процвітаючої України; ідея державності, патріотизму і солідарності; ідея духовності, конституційного порядку, громадянського миру і злагоди; ідея справедливості та добробуту; ідея відкритості світу.

На сучасному етапі зростає роль *прогностичної функції науки конституційного права*. Це пов'язано насамперед із формуванням нової правової системи України, основою якої є конституційні норми. Підвищується значення соціального і юридичного прогнозування в стратегії законотворчого і в цілому нормотворчого процесу, прогнозування розвитку конституційного процесу, сприйняття населенням республіки державно-правових новацій. Конституційно-правові норми й інститути працюють тільки тоді, коли вони сприймаються населенням, не суперечать його світоглядові. Тому розроблення науковцями концепцій законодавчих актів, в яких би враховувалися можливі політичні, ідеологічні, економічні, соціальні, екологічні, демографічні та інші наслідки майбутніх законів, має велике значення для ефективності правової системи в цілому, для суспільної злагоди, забезпечення в Україні демократичної спрямованості розвитку політико-правових процесів.

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

галузевих наук.

*Комунікативна функція науки конституційного права* України пов'язана з інформаційними відносинами, з формуванням суспільної оцінки діяльності державних і самоврядних органів, політичних партій і об'єднань, розвитком конституційного процесу в державі, станом із забезпеченням прав людини і громадянина. Ця функція безпосередньо спрямована на формування політико-правової культури населення, фахівців державного апарату, і її можливості в цьому напрямі на сучасному етапі значно розширюються. Окрім державних видавництв, література з конституційного права видається в Україні й іншими поліграфічними структурами різних форм власності.

*Експертна функція науки конституційного права* України проявляється в тому, що фахівці з конституційного права дедалі частіше залучаються до виконання експертиз проєктів законодавчих та інших нормативно-правових актів з конституційного права.

### **§ 3. Методологія науки конституційного права**

Кожна суспільна наука має свій методологічний інструментарій, за допомогою якого вона вивчає відповідні відносини і дає пропозиції практиці. Метод науки — це сукупність правил, прийомів, принципів наукового пізнання, які забезпечують набуття об'єктивних достовірних знань. Методологія науки — вчення про методи пізнання конституційно-правових реалій, теоретичне обґрунтування методів і способів пізнання цих реалій, що ними послуговується наука конституційного права України. Під впливом об'єктивних та суб'єктивних чинників відбуваються суттєві зміни у методологічній базі науки. Методологія науки допомагає вирішенню питань розвитку конституційного процесу, його спрямованості, шляхів державотворення. У свою чергу, це дає можливість науко-

42

вого обґрунтування організації та функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування, оптимального конституційного регулювання основних прав і свобод громадян тощо.

На сучасному етапі науці конституційного права України доводиться вирішувати й складні методологічні питання, зумовлені загальним станом і проблемами методології права. Загальний стан розроблення методологічних проблем українського правознавства відстає від сучасних потреб, хибує відчутними недоліками. Набули поширення методологічна невизначеність, еkleктизм, некритичне запозичення певних методів та методологічних засобів інших наук поза межами їх можливого використання у дослідженнях соціально-правових проблем. Трапляються непоодинокі прояви абстрактного соціально-беззмістовного визначення державно-правових явищ, нерозбірливого застосування концепцій та норм, що належать до різних, почасти протилежних зарубіжних правових систем.

Методологічні питання науки конституційного права сьогодні безпосередньо пов'язані з вирішенням проблем всієї юридичної науки, ефективним застосуванням сучасного методологічного інструментарію для аналізу державно-правових процесів, підвищення ролі науки в розбудові української державності. В умовах перехідного етапу розвитку суспільства ця проблема має суттєве значення, оскільки йдеться про необхідність пошуку шляхів підвищення впливу результатів конституційно-правових досліджень на формування в Україні демократичної, соціальної, правової держави, забезпечення основних прав і свобод людини і громадянина, становлення теорії і



практики конституціоналізму, політичної, економічної, ідеологічної багатоманітності, забезпечення суверенітету українського народу.

Як окремі методи, так і методологія в цілому значною мірою визначаються предметом самої науки конституційного права, оскільки це об'єктивний чинник. Але при цьому важливу роль відіграють суб'єктивні фактори. Вони складаються з можливості та здатності дослідника використовувати як традиційні, так і нові методи аналізу державно-правових явищ. Закріплена в ст. 15 Конституції України політична та ідеологічна багатоманітність, різні філософські та світоглядні

43

позиції і підходи до аналізу конституційного процесу в Україні не виключають, а, навпаки, припускають з метою одержання вірогідної наукової інформації та обґрунтованих висновків використання низки загальних та конкретних методів аналізу конституційно-правових проблем.

Для науки конституційного права України у методологічному аспекті настав непростий період, як і для суспільної науки в цілому. Методологія марксизму-ленінізму не задовольняє науку. Метод діалектичного матеріалізму, який розглядався переважно як основоположний, сьогодні не діє, оскільки свого часу він був спрямований на акцентацію протилежностей у політичному процесі, на вузькокласову орієнтацію правової системи, на відхилення від загальнолюдських конституційних цінностей і набутоків, зокрема таких, як правова держава, поділ влади, політичний плюралізм, парламентаризм тощо. Метод діалектичного матеріалізму значною мірою себе вичерпав саме у вузькокласовому розумінні. Але й сьогодні він дається взнаки у конфронтації владних структур, різних політичних течій, коли жодна зі сторін не бажає нічим поступитись. На основі цього методу понад 70 років у нашій країні велись дослідження, виховано не одне покоління науковців. У його межах особливо акцентувалось на боротьбі протилежностей, обґрунтовувалась перевага вузькокласових інтересів, завдань, політичних акцій, протиставлялися класові і загальнолюдські цінності, підкреслювалась необхідність диктатури пролетаріату. У результаті цей метод був дискредитований, як і марксизм у цілому, який сьогодні розглядається як одна з ідеологічних політичних течій.

Однак сьогодні немає підстав відкидати метод діалектики як метод наукового аналізу конституційно-правових реалій, оскільки конституційний процес перебуває не в статиці, а в динаміці, розвивається під впливом об'єктивних і суб'єктивних чинників. Але застосування діалектичного методу як пріоритетного методу аналізу державно-правових реалій не означає, що не можуть застосовуватися інші загальні методи. Є необхідність використовувати можливості, які дають інструментарій інших філософсько-правових систем, у тому числі позитивізм, екзистенціалізм, персоналізм, біхевіоризм тощо. У межах конституційної теорії в перспективі можливе формування в Україні наукових шкіл різних напрямів: школи пар-

44

ламентської поведінки, школи судової поведінки (біхевіористський напрям), нормативістські школи (нормативістський напрям), школи конституційних цінностей (філософський напрям), соціологічної школи, психологічної школи, які набули значного розвитку в країнах західної демократії.

Методологічні підходи при аналізі конституційно-правових процесів можуть бути різні. Але ж важливо, щоб у їх основі були світові конституційні цінності, права людини і громадянина, оскільки найголовнішими методологічними орієнтирами для сучасного

конституційного права України має бути утвердження гуманізму, пріоритету прав особи, громадянського суспільства перед державою, забезпечення вільного користування природними правами і свободами людини, їх захист від ущемлення та посягань з боку держави, будь-яких юридичних та фізичних осіб, демократизація конституційного процесу, правової системи України в цілому, а також правозастосовчої практики, зміцнення народного суверенітету, становлення суверенітету Української держави, успадкування та використання вітчизняного та зарубіжного конституційно-правового досвіду.

Одним із головних завдань методології права є подолання економіко-матеріалістичного монізму в підході до аналізу права. Йдеться, звісно, не про заперечення детермінізму, зокрема економічного, і перехід на позиції релятивізму, а про відмову від абсолютизації економічного детермінізму, від протиставлення матеріального та ідеального, про визнання помилковою дихотомії «базис» (первинне, визначальне) і «надбудова» (вторинне, похідне)<sup>1</sup>. Суттєве значення мають методологічні принципи права, які проймають всю правову матерію і є орієнтиром для правовиховної роботи, забезпечення правомірної поведінки суб'єктів права, прогресивного спрямування законотворчості, правозастосування і подолання прогалин у праві. Ці загально методологічні підходи мають істотне значення для вирішення методологічних питань науки конституційного права України на сучасному етапі її розвитку.

Крім загальних методів аналізу конституційних процесів, ця наука використовує також спеціальні методи, до яких на-

-----  
<sup>1</sup> Козюбра М. І. Методологія права: концептуальні підходи // Проблеми методології сучасного правознавства. — К., 1996. — С. 24.

лежать: системний, порівняльно-правовий, історичний, метод конкретно-соціологічних досліджень, статистичний та ін.

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

На сучасному етапі в науці конституційного права України суттєво розширюються можливості *історичного методу* дослідження, який дає змогу виявити тенденції конституційно-правового регулювання суспільних відносин, використовувати позитивний досвід минулого для сучасного державотворення. Наука в історичному аспекті вивчає розвиток конституційних норм і інститутів, виявляє їх зв'язок із суспільними процесами, роль відповідних норм і інститутів у розбудові правової держави в Україні, формування громадянського суспільства, сучасної правової системи. Тому на нинішньому етапі ширше вивчається історія розвитку Конституції України, поточне конституційне законодавство, практика його застосування. Аналізується розвиток конституційного процесу в Україні, який розпочався з утворення першої Конституційної комісії, з прийняття 19 червня 1991 р. Верховною Радою України Концепції нової Конституції України. Різними політичними угрупованнями були

представлені свої варіанти нової Конституції України, були й альтернативні проекти. Окремі положення цих проектів знайшли відображення в Конституції України 1996 р., а деякі досить конструктивні ідеї, положення, концепції, моделі не були втілені в Основному Законі. Вони є предметом вивчення та аналізу. Все позитивне, що було набуто в процесі державотворчого розвитку, має враховуватися.

В історично-правовому і політологічному аспектах дається оцінка ролі Конституційного договору між парламентом і

46

Президентом України для прийняття нової Конституції, забезпечення суспільної злагоди на відповідному етапі розвитку держави та суспільства.

З прийняттям нового Основного Закону України конституційний процес не призупинився, а триває на якісно новій базі. На нього впливають різні гілки влади, політичні угруповання, міжнародні чинники, стратегічні пріоритети України. На сучасному етапі суттєво зростають можливості науки конституційного права України в аналізі державно-правових процесів. Важливою її проблемою є осмислення історії конституційного права дожовтневого (1917 р.) періоду розвитку України, внеску в процес державотворення таких видатних політичних діячів і вчених, як П. Орлик, Б. Хмельницький, М. Грушевський, В. Винниченко, М. Драгоманов, С. Дністрянський, В. Липинський, М. Міхновський та ін.

*Метод конкретно-соціологічних* досліджень дає змогу науці виявляти суспільну думку щодо розвитку конституційного процесу в Україні, оцінки функціонування відповідних державних інституцій, самоврядних структур, враховувати результат досліджень для прийняття державними органами оптимальних рішень. Можливості цього методу в державно-правових дослідженнях на сучасному етапі використовуються недостатньо. А він дає підстави для підвищення якості законотворчої діяльності, виявлення сприйняття тих чи інших конституційно-правових новацій населенням, відповідними його верствами, різними політичними угрупованнями. Це основа для коригування конституційного законодавства, стратегії конституційного реформування суспільних відносин, внесення обґрунтованих змін і доповнень до чинних законів, інших нормативно-правових актів, виваженості дій законодавчої і виконавчої гілок влади, чіткої визначеності їх позицій при виникненні державно-правових конфліктів.

На сучасному етапі суттєво підвищується значення *порівняльно-правового методу* вивчення конституційних проблем. Він виявляється в порівняльному аналізі конституційних норм та інститутів. Цей метод є важливим інструментом використання позитивного досвіду, накопиченого в конституційно-правовій сфері, виявлення найбільш ефективних моделей нормативного регулювання. На етапі розбудови в Україні правової держави, розроблення нової Конституції в порівня-

47

льно-правовому аспекті оцінювалось конституційне регулювання відповідних суспільних зв'язків в інших країнах світу. Використання зарубіжного досвіду дає змогу втілювати в конституційну практику України перевірену століть систему парламентаризму і насамперед побудови парламенту на професійних засадах, поділу влади, політичного, економічного та ідеологічного плюралізму, оптимального регулювання конституційно-правового статусу громадян. Зарубіжні фахівці в галузі конституційного права часто залучались до експертного опрацювання конституційних актів України.

Упродовж останніх років цей метод аналізу державно-правових процесів в Україні

набув свого розвитку. Однак часто при цьому виявляється дилетантизм, недооцінка вітчизняного досвіду і переоцінка чужого, умов формування відповідних конституційно-правових моделей та інститутів, владних структур. Тому, намагаючись використовувати зарубіжний конституційний досвід, слід враховувати, що деякі ідеї і моделі настільки зумовлені національними, релігійними та історичними особливостями, що їх не можна механічно переносити в іншу правову систему. Те, що добре в одній правовій системі, може не давати віддачі в іншій, і навіть шкодити. Ті чи інші юридичні конструкції, в тому числі конституційного рівня, можуть досить плідно «працювати» на одному етапі розвитку держави і суспільства, але не дадуть віддачі, а то й гальмуватимуть процес державотворення в інших історичних умовах. Це необхідно враховувати в законотворчому і в цілому нормотворчому процесі, в стратегії державотворення.

Тому актуальним завданням науки конституційного права України в методологічному аспекті є проблема пошуку оптимального співвідношення врахування власного і зарубіжного конституційно-правового досвіду. Незважаючи на розширення застосування порівняльно-правового методу дослідження, його можливості далеко не вичерпані.

*Статистичний метод* допомагає виявляти ефективність конституційно-правових норм і інститутів, відповідних державних акцій, оцінювати їх вплив на суспільні відносини. Наука аналізує статистичні дані і на їх основі робить відповідні висновки. Якнайширше цей метод застосовується при аналізі даних щодо виборчого процесу, проведення референдумів, підзвітності депутатів. Науковий інтерес мають дані

48

про кількість виборчих комісій різного рівня, їх склад, участь виборців у виборах, рівні їх активності, про кількість звітів депутатів перед виборцями, трудовими колективами, кількість відкликаних депутатів, про відсутність народних депутатів України на сесіях, відрядження їх за кордон тощо. Аналізуючи відповідні дані, наука дає рекомендації щодо поліпшення справ, подолання негативних явищ у роботі державних і самоврядних структур, депутатського корпусу, окремих органів державного управління.

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

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

Конституційне право України як навчальна дисципліна викладається в державних і недержавних юридичних вузах, на юридичних факультетах. Її обсяг і зміст визначаються навчальними програмами, які розробляються кафедрами і затверджуються вченими радами вузів і факультетів. Як навчальна дисципліна вона має вужчий зміст, аніж однойменна наука, і спрямована на розкриття основних понять і змісту предмета конституційного права України як галузі і науки, висвітлює методологію науки, розвиток науки конституційного права на сучасному етапі, розкриває основні положення вчення про Конституцію; функції, принципи, юридичні властивості Конституції, її мову і стиль,

порядок прийняття і зміни, аналізує особливості конституційних норм і конституційних інститутів, дає загальну характеристику чинної Конституції України, розкриває основні положення Консти-

49

туційного договору між Верховною Радою України і Президентом України, Концепцію нової Конституції України.

До завдань конституційного права як навчальної дисципліни також належить розкриття основ конституційного ладу і його захисту, конституційно-правового закріплення суверенітету українського народу, політичного та ідеологічного плюралізму, народовладдя, конституційної відповідальності, поділу влади і взаємодії владних структур, закріплення верховенства права, роз'яснення положень верховенства Конституції України, прямої дії конституційних норм, підстави дії на території України міжнародних договорів, конституційно-правових основ проведення мовної політики тощо. Конституція вперше на конституційному рівні закріпила положення про те, що держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України. Україна дбає про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави.

Потрібно орієнтуватись у питаннях щодо конституційно-правового закріплення економічних основ конституційного ладу України. У Конституції України записано, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується, і це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону. Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктом права власності українського народу. Від імені українського народу права власності здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування. У цих конституційних приписах досить вагомо підтверджується економічний суверенітет України. Причому держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом.

У навчальному курсі розкривається поняття державних символів України, їх сутність і призначення, характеристика

50

законодавства, що регулює статус Державного Прапора України, Державного Герба України і Державного Гімну України.

Проблема прав людини і громадянина на сучасному етапі набуває дедалі більшого значення як у внутрішньополітичному, так і зовнішньополітичному аспектах. Тому потрібно досить чітко орієнтуватись у даній тематиці, оскільки вона пов'язана з конституційно-правовим забезпеченням прав і свобод особи, розвитком демократії в нашій країні, з формуванням правової держави і демократичного громадянського суспільства. Тому в навчальному курсі з конституційного права України суттєве значення надається питанням прав і свобод людини і громадянина, відповідності конституційного регулювання основ їх правового статусу міжнародним стандартам прав людини, розкриваються принципи конституційного статусу громадянина, тенденції

конституційного закріплення основних прав, свобод і обов'язків громадян країни, аналізуються громадянські, політичні, соціально-економічні та культурні права і свободи, механізм їх захисту, особливості правового статусу в Україні іноземців і біженців, гарантії прав національних меншин. Значна увага приділяється гарантованості прав громадян в умовах надзвичайного стану. Дається поняття громадянства, перелічуються категорії осіб, які є громадянами України, аналізуються підстави набуття і припинення громадянства, громадянство дітей при зміні громадянства батьків, компетенція органів, які беруть участь у вирішенні питань, пов'язаних з громадянством, процедури з питань громадянства. Все це дає широкий діапазон світоглядних уявлень щодо однієї з найважливіших політико-правових проблем сучасності — права і свободи людини та громадянина.

Формування демократичного громадянського суспільства передбачає якісне конституційне регулювання основних його структур. Тому в межах навчального курсу аналізується правовий статус релігійних організацій, засобів масової інформації. Зокрема, висвітлюються права релігійних організацій та громадян, що пов'язані зі свободою віросповідання, розкриваються основи взаємовідносин державних органів і релігійних організацій, статус політичних партій, інших громадських об'єднань, порядок утворення і припинення їх діяльності,

51

правові основи контролю держави за організацією і функціонуванням громадських об'єднань. Аналізуються правове становище засобів масової інформації, їх види, взаємовідносини з державою й особою.

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

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

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

У межах навчального курсу аналізуються правовий статус прокуратури України, її завдання і функції, судова влада, система судів, порядок призначення і звільнення суддів з посади, принципи судочинства, компетенція Вищої ради юстиції України, її склад, статус Верховного Суду України. Наголошується на гарантіях незалежності і недоторканності суддів, вимоги щодо претендентів на суддівські посади, акцентується на тому, що професійні судді не можуть належати до політич-

них партій та профспілок, брати участь у політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої. Зосереджується увага на тому, що вводяться спеціалізовані суди, суддями яких можуть бути особи, які мають фахову підготовку з питань юрисдикції цих судів, що ці судді відправляють правосуддя лише у складі колегій суддів.

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

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

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

#### Контрольні запитання

1. Що є предметом науки конституційного права України, її системи? Які її джерела?
2. Які основні функції науки конституційного права?
3. Які методи науки конституційного права?
4. Яке завдання конституційного права України як навчальної дисципліни?

53

## Розділ 3 КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

### § 1. Поняття конституції, її класифікації

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

У вітчизняному правознавстві під конституцією прийнято розуміти основний закон держави, який відображає волю народу і в його інтересах закріплює найбільш важливі засади суспільного ладу і державної організації країни. Як головний закон конституція являє собою єдиний законодавчий акт, що встановлює принципи організації і функціонування представницьких органів держави, основні права і свободи людини і

громадянина, територіальний устрій, форму правління, місцеве самоврядування тощо. У цьому розумінні конституція як особливий законодавчий акт у правовій системі держави з'явилася в зв'язку з приходом до влади буржуазії. Поява

54

конституцій — це результат тривалої і тяжкої боротьби між феодалізмом і абсолютизмом, з одного боку, і буржуазією, селянами та робітниками — з другого. У цілому ж конституції, завершили створення такого механізму державної влади, який давав змогу управляти суспільними відносинами від імені народу, але в інтересах насамперед буржуазії. Водночас у перших конституціях були закріплені права і свободи громадян, які тепер є досить демократичними. Першою в світі Конституцією була Конституція США 1787 р., а на європейському континенті — Конституції Франції і Польщі, прийняті їх парламентами 1791 р.

Необхідність прийняття конституцій була зумовлена і тим, що в державі значно розширився комплекс суспільних відносин, які підлягали правовому регулюванню. Кількість нормативних актів постійно зростала. У цій ситуації перші конституції були як «орієнтир» у праві, «маяк» правової системи; без них неможливо було забезпечити виконання законів великою кількістю людей, які не знали і не могли знати всіх законів держави. І вихід тут був знайдений у тому, що в досить зрозумілий, доступний і всім відомий закон були зібрані основні правила і принципи суспільного життя і доведені до загального відома. Крім того, прийняття конституцій було зумовлено й тим, що держави досить часто хотіли заручитися союзниками (наприклад, у торгівлі) і продемонструвати перед ними найвигідніші сторони своєї внутрішньої і зовнішньої політики. Тому конституції були своєю «візитною карткою» держави, її «паспортом».

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

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

55

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

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

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



*особи, територіального устрою держави.*

Соціально-політична сутність Конституції України полягає в тому, що вона являє собою суспільний договір, де знайшли закріплення політичні інтереси різних соціальних груп населення. Вона відображає баланс інтересів суспільства.

Конституція України регулює досить широке коло суспільно-політичних відносин. Об'єктом такого регулювання є: засади народовладдя, конституційного ладу, принципи формування владних структур, народний і національний суверенітет; основні права і свободи, обов'язки людини і громадянина (саме в цьому блоці наочно виявляється значення Конституції, її демократичний або недемократичний характер); державні символи України; засади взаємодії державних та недержавних інституцій; територіальний устрій України; засади взаємовідносин центральних і місцевих органів України, Автономної Республіки Крим; зовнішньополітичні аспекти діяльності України; форми безпосередньої демократії — вибори, референдум тощо; статус, принципи формування і діяльності,

56

засади взаємовідносин і взаємодії Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України; правовий статус місцевого самоврядування і його органів; статус і основи діяльності Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції в державі.

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

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

Прийнята 28 червня 1996 р. Конституція України складається з преамбули, 15 розділів, 161 статті.

**Преамбула** — вступна, частина Конституції. Вона не має заголовка. В ній містяться найбільш принципові положення, ідейні мотиви, в яких зазначена головна мета прийняття Конституції. У загальному змісті Конституції преамбула займає чільне місце як основа для тлумачення всієї системи державно-політичного ладу України. Вона складається з дев'яти абзаців і охоплює три великі, логічно пов'язані частини, які утворюють єдине ціле. По-перше, вона констатує порядок здійснення установчої влади народу. По-друге, акцентує на юридичну підставу самого виникнення України як незалежної держави. По-третє, преамбула визначає загальну мету прийняття Конституції: забезпечення прав і свобод людини та

57

гідних умов її життя, зміцнення громадянської злагоди в Україні, розвиток і

зміцнення демократичної, соціальної, правової держави. Преамбула Конституції України вирізняється не лише змістом, а й стилем викладу — вона більш патетична порівняно зі статтями Основного Закону, несе вагоме емоційне навантаження. У зв'язку з важливим значенням вирішення принципів функціонування держави і суспільства першим у Конституції йде розділ «Загальні засади», який закріплює засади конституційного ладу. Далі розміщені такі розділи: «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», «Вибори. Референдум», «Верховна Рада України», «Президент України», «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади», «Прокуратура», «Правосуддя», «Територіальний устрій України», «Автономна Республіка Крим», «Місцеве самоврядування», «Конституційний Суд України», «Внесення змін до Конституції України», «Прикінцеві положення», «Перехідні положення».

Важливе значення для конституції мають її мова і стиль. До мови конституції обов'язковими є вимоги: точність, ясність викладення норм, недопустимість різного тлумачення конституційних приписів, однозначність у розумінні термінів, наявність чітких понять, недопустимість застосування синонімів. Стиль конституції має бути строго документальним. Чинна Конституція України в деяких положеннях не зовсім відповідає цим вимогам.

Важливе значення має класифікація конституцій, яка хоч і є умовною, але дає можливість орієнтуватися в їх багатоманітності, допомагає краще їх відрізнити, зіставляти одну з іншою, розуміти особливості їх змісту і структури. Класифікація допомагає точніше зрозуміти природу і особливості конституцій, глибше вникнути в їх зміст. Конституції можна класифікувати за різними ознаками.

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

**За політичним режимом** — демократичні і авторитарні. Перші гарантують здійснення основних прав і свобод, періо-

58

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

**За формою правління** — залежно від порядку заміщення посади (поста глави держави), поділяють на монархічні і республіканські.

**За формою політично-територіального устрою** — унітарні і федеративні.

**За способом прийняття** — народні і даровані. Народними вважаються конституції, які приймаються парламентами або установчими зборами, чи виборцями шляхом голосування на всенародному референдумі. Даровані (октройовані) конституції характеризуються одностороннім актом глави держави (монарха) по наданню народіві конституції. Монархи дарували конституції, як правило, не в силу доброї волі, а тому, що боялися втратити трон у результаті народних виступів. Прикладом є Конституція Японії 1889 р.

**За порядком зміни (формальними ознаками)** — жорсткі, м'які, змішані. Жорсткі конституції мають на меті забезпечити стабільність державного ладу, яка в свою чергу допомагає зміцненню їх авторитету і відповідно стабільності конституційного ладу. Є різні способи забезпечення жорсткості конституцій (прийняття кваліфікованою більшістю, затвердження референдумом та ін.). Для м'яких конституцій характерна їх

зміна шляхом прийняття в порядку як для звичайного закону. Найчастіше м'які конституції — це неписані або змішані. Змішаних конституцій в світі дуже мало. Наприклад, Конституція Республіки Мальта. Одна частина конституційних норм таких конституцій може бути змінена кваліфікованою більшістю, а друга — простою більшістю.

**За зовнішньою формою** — писані, неписані, змішані. Писані конституції являють собою кодифіковані акти, в яких усі питання конституційного характеру врегульовані в єдиному документі. Неписані конституції характеризуються тим, що питання конституційного характеру знаходять своє закріплення не в одному, а в кількох нормативних актах, а також урегульовані конституційними звичаями тощо. Конституції змішаного типу частково є писаними, а частково включають в

59

себе парламентські закони, судові прецеденти, звичаї, доктринальні тлумачення.

**За відповідністю реальним відносинам у суспільстві** — реальні, фіктивні (формальні) та фактичні. Реальною визнається конституція, яка відповідає реальним відносинам у суспільстві і врегульовує їх своїми нормами, тобто є фактичною. Фіктивними або ж формальними вважаються такі конституції, які містять у собі такі конституційні положення, які не отримують реалізації на практиці. Фактична ж конституція — це самі суспільні відносини, тобто те, що реально існує. Наприклад, Конституційний Суд України не був створений до прийняття чинної Конституції, незважаючи на те, що відповідні зміни були внесені до Конституції ще в 1991 р. Тому згідно з юридичною конституцією він існував, а фактично — його не було.

Конституція України була прийнята 28 червня 1996 р. Вона є реальною, демократичною, унітарною, народною, жорсткою, писаною.

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

РОЛЬ конституції в суспільстві проявляється в її функціях, під якими слід розуміти суспільне призначення конституції та способи реалізації її норм. Питання про функції конституції є спірними. Різні вчені виділяють різну їх кількість. У зв'язку з тим, що конституція на відміну від інших законів являє собою унікальний документ універсального характеру, вважаємо, що для конституції характерні такі основні функції.

**Політична функція.** Конституція України закріплює засади конституційного ладу, політичного режиму, проголошує народовладдя, визначає напрями розвитку суспільства. Вона визнає і закріплює політичну багатоманітність, багатопартійність. Надаючи різним політичним силам рівні можливості в отриманні державної влади, Конституція водночас забороняє дії, спрямовані на насильницьку зміну засад конституційного ладу, створення військових формувань.

60

**Юридична функція.** Конституція України є Основним Законом держави, базою системи національного права. Вона встановлює основоположні правові приписи, які є визначальними для інших галузей права. Оскільки норми Конституції мають найвищу юридичну силу, то вона забезпечує впорядкованість і необхідне правове регулювання суспільних відносин з допомогою взаємозв'язаних і внутрішньо супідпорядкованих нормативних актів держави.

**Установча функція.** Конституція встановлює основні політико-правові інститути

держави і суспільства, визначає основи правового статусу громадян, систему і структуру законодавчої, виконавчої, судової влади, органів місцевого самоврядування та ін.

**Ідеологічна функція.** Ця функція виявляється в тому, що в Конституції України містяться важливі ідеї політичної еліти. Як головний закон держави і суспільства Конституція закріплює основоположні цінності (демократія, суверенітет народу, права людини і громадянина тощо), виконує важливу роль стосовно державних і самоврядних інституцій, громадян і посадових осіб, орієнтує їх на виконання законів, шанування закріплених у них цінностей.

**Гуманістична функція** Конституції України проявляється в тому, що в ній закріплені права і свободи особи як складова частина правової системи держави, проголошуються загальновизнані принципи і норми міжнародного права і міжнародних договорів України, ратифікованих парламентом, проголошується, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

**Організаційна функція** Конституції полягає в тому, що вона стимулює подальший розвиток суспільних відносин, містить у собі положення програмного характеру, є базою розвитку прогресивних політико-правових процесів.

**Стабілізуюча функція** виявляється в тому, що Конституція виступає стабілізуючим чинником соціально-економічних процесів, визначає стратегію розвитку політико-правової системи держави і суспільства.

**Консолідуюча функція** Конституції полягає в тому, що будь-яка конституція є результатом суспільної злагоди, оскільки-

61

ки закріплює загальні соціальні інтереси основної більшості населення.

**Обмежувальна функція** Конституції полягає в тому, що конституційні норми створюють основу і визначають межі діяльності державних органів, стримують узурпацію та монополізацію влади певними структурами державної влади.

**Зовнішньополітична функція** проявляється в тому, що інші держави і народи за змістом Конституції можуть робити висновки про рівень демократизму держави. Конституція — своєрідний «паспорт» держави, її конституційного устрою.

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

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

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

*Нормативність.* Як Основний Закон держави Конституція України обов'язкова до

виконання всіма суб'єктами права і є актом постійної і прямої дії.

*Установчий характер.* У Конституції закріплюються найважливіші права, свободи та обов'язки громадян, система,

62

принципи діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування.

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

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

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

*Підвищена стабільність.* Нестабільність Конституції зумовлює необхідність внесення значних змін та доповнень до чинного законодавства, скасування багатьох актів і прийняття нових, що не завжди є доцільним. Конституція — Основний Закон, і вона повинна бути стабільною.

*Підвищений ступінь охорони з боку держави.* Суть цієї дуже важливої особливості Конституції полягає в тому, що Конституція містить у собі норми, за допомогою яких забезпечується непорушність Основного Закону. В Україні функціонує Конституційний Суд України, який забезпечує відповідність Конституції України інших правових актів, насамперед законів.

*Здатність до стимулювання суспільних відносин.* Конституція України містить положення, які стимулюють відповідних суб'єктів права до прийняття необхідних нормативних актів, реалізації владних повноважень.

63

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

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

*Легітимність.* Легітимність Конституції полягає в тому, що вона приймається законно обраним парламентом або всеукраїнським референдумом, тобто шляхом виявлення волі народу. Забезпечується широка участь громадян в розробці і обговоренні проекту Конституції.

*Підсумковий характер Конституції.* Конституція є вираженням ступеня суспільного розвитку, якого досягла держава, юридичним відображенням об'єктивного

ходу історичного розвитку суспільства і держави, правовою формою суспільного прогресу, рівня правової культури соціуму.

*Реальність.* У Конституції враховані тенденції і закономірності суспільного розвитку, можливі соціальні наслідки тих чи інших конституційних настанов, містяться основоположні гарантії реалізації конституційних норм. Реальність Конституції проявляється насамперед у тому, як її приписи відповідають існуючій практиці.

*Правонаступництво.* Конституція зумовлює безперервність процесу історичного розвитку Української держави. У преамбулі Конституції України зазначено, що ця Конституція приймається з урахуванням багатовікової історії українського державотворення і на основі здійсненого українською нацією, усім українським народом права на самовизначення.

Всі вищезазначені юридичні особливості Конституції України свідчать про те, що це — специфічний нормативний акт у національній правовій системі, який є основою право-творення і державотворення в Україні.

### § 3. Тлумачення Конституції України

Термін «тлумачення» (інтерпретація) — багатозначний. Поняття «інтерпретація» (від лат. *interpretatio* — роз'яснення) розкривається через аналіз сутності відповідного явища. В гуманітарних науках тлумачення цього терміна розуміється як спосіб пізнання різних об'єктів людської культури або розуміння писемних джерел. Саме в такому розумінні вживається цей термін, коли йдеться про тлумачення права. Але сам термін «тлумачення права» можна розуміти і як процес мислення, спрямований на з'ясування змісту норм права, і як результат цього процесу мислення, котрий виражається в сукупності суджень, в яких відображається зміст норм, що є об'єктом тлумачення. Тлумачення правових норм може бути офіційним і неофіційним, розширеним і обмеженим, автентичним, доктринальним, комплексним, нормативним, казуальним, судовим, адміністративним тощо.

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

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

Тлумачення Конституції та інших законів України — особливий вид правової діяльності Конституційного Суду Украї-

ни, інших органів державної влади, суб'єктів права, спрямованих на з'ясування і роз'яснення правових норм з метою охорони і забезпечення стабільності конституційного

ладу, гарантування прав людини і громадянина, всіх форм реалізації права, вирішення правових колізій.

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

Одним із важливих способів тлумачення Конституції України є граматичний. У літературі його ще називають філологічним, мовним. Він базується на знанні мови, якою сформульовані юридичні норми, на використанні правил синтаксису, морфології. Інтерпретатор (у нашому випадку Конституційний Суд України) при граматичному тлумаченні аналізує одночасно як лексичну і синтаксичну, так і змістовну структуру тексту конституційної норми, норми поточного закону. Паралельно вивчаються юридично-технічні засоби вираження волі законодавця в нормі, що тлумачиться. Спеціальні юридичні знання і навички, високий рівень правосвідомості — необхідні умови ефективності діяльності щодо офіційного тлумачення Конституції та інших законів України. Це є одним із чинників стосовно високих вимог до претендентів на пост судді Конституційного Суду.

Юридичною наукою напрацьовано ряд правил граматичного тлумачення, які органи конституційної юрисдикції повинні застосовувати. По-перше, словам і виразам необхідно надавати того значення, яке вони мають у сучасній літературній мові. Надання словам іншого значення, відмінного від загальноживаного, має бути обґрунтованим, доведеним за допомогою інших способів тлумачення або впливати з легальних дефініцій. По-друге, якщо законодавець за допомогою легаль-

66

ної дефініції (визначення, даного в законі) або в інший спосіб визначив термін, то саме в цьому, а не в іншому значенні його слід застосовувати. По-третє, значення терміна, встановленого законодавством для певної галузі права, недопустимо поширювати на інші галузі без достатніх підстав. Щоправда, ця вимога не повною мірою стосується конституційної термінології, оскільки конституційне право містить багато загальних понять, дефініцій, норм-принципів тощо. По-четверте, якщо в законі не дається визначення терміна, то його слід розуміти так, як він застосовується в юридичній науці і практиці. По-п'яте, недопустимо ідентичним формулюванням одного й того ж закону надавати різного значення, якщо це не впливає із закону. По-шосте, забороняється без достатніх підстав надавати різним термінам одного значення. По-сьоме, недопустимим є таке тлумачення, при якому окремі слова закону тлумачилися б як зайві<sup>1</sup>. Безумовно, слід враховувати специфіку мови. Наприклад, в українській мові є такі специфічні терміни, як «рада», «громада», «голова», котрі можуть стати предметом як офіційного, так і неофіційного тлумачення.

При тлумаченні Конституції та інших законів України Конституційний Суд обов'язково застосовує системний метод тлумачення, що впливає з такої якості правових норм, як системність. Іноді цей метод називають систематичним. Він допомагає встановити зміст правових норм на основі використання знань про їх логічні зв'язки з іншими нормами. При системному тлумаченні обов'язково визначається місце

норми в системі права, галузі права, інституті права. Далі встановлюються норми, що логічно пов'язані з нормою, яка є об'єктом тлумачення. Знання про їх зміст використовуються для уточнення змісту норми, що тлумачиться. З'ясувати сутність конституційної норми можна при їх системному аналізі з іншими нормами, які є близькими за змістом або ж деталізуються в конституційному тексті. Так, норми основ конституційного ладу України деталізуються і системно взаємопов'язані з іншими розділами Конституції України. Наприк-

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

67

лад, щоб з'ясувати зміст ст. 6 Конституції про поділ державної влади, необхідно проаналізувати інші розділи Основного Закону, в яких встановлюється компетенція вищих органів державної влади України.

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

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

Системний метод тлумачення Конституційним Судом Конституції і законів України спрямований на виявлення в процесі інтерпретаційної діяльності системоутворюючих зв'язків конституційних норм і права в цілому, тобто їх субординації, координації, походження тощо. Конституційні норми і конституційні інститути становлять єдине ціле і в рамках цієї єдності виконують свої завдання. Тому, даючи тлумачення Кон-

68

ституції України, Конституційний Суд інтерпретує відповідну конституційну норму в системному зв'язку з іншими конституційними приписами. При цьому одержані в процесі конкретизації окремої конституційної норми результати не повинні суперечити змісту інших конституційних норм або Конституції України в цілому, її фундаментальним основам і насамперед принципам конституційного ладу. Конституція



України — єдиний документ, і всі її положення мають тлумачитися системно, у взаємозв'язку. Тому перед Конституційним Судом при інтерпретації Конституції завжди стоїть і завдання тлумачити кожну конституційну норму в її системному зв'язку з іншими нормами, оскільки всі вони тісно взаємопов'язані і тільки в системній єдності забезпечують реалізацію Конституції як нормативно-правового акта, що відіграє особливу роль у національній правовій системі України. Конституційний Суд, застосовуючи в процесі тлумачення системний метод інтерпретації конституційних норм, виходить як з ієрархії норм Конституції, так і з їх системного взаємозв'язку і взаємодії.

**Телеологічний (цільовий) спосіб** тлумачення конституційних норм має істотне значення для інтерпретації Конституції, оскільки остання містить багато цільових програм. Тлумачення Конституції неможливе без урахування цільової програми, закладеної в ній. Моністична ідеологічна основа радянської юридичної науки не сприймала телеологічної (цільової) спрямованості права, правових явищ, відкидала і відповідний юридичний метод дослідження. Законодавець, приймаючи нормативні акти, ставить перед собою відповідні цілі, які з'ясовуються в процесі тлумачення, але не підлягають сумніву щодо їх доцільності. Ця обставина істотно уточнює зміст поняття «телеологічне тлумачення».

При тлумаченні Конституційним Судом норм Конституції і законів України орган конституційної юрисдикції, безумовно, звертається до телеологічного способу тлумачення, оскільки намагається в такий спосіб з'ясувати, яку мету ставила перед собою Верховна Рада, приймаючи відповідний закон. Цей спосіб тлумачення спрямований на з'ясування мети прийняття закону. Причому при розробці законопроекту тут ставляться не лише тактичні, а й стратегічні завдання унормування відповідного блоку суспільних відносин, не тільки тимчасові, а й перспективні цілі і завдання. Все це необхідно враховува-

69

ти для того, щоб у процесі офіційного тлумачення не спотворити волю законодавця. Не слід забувати, що саме парламент втілює волю народу в чіткі законодавчі приписи і тільки Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади і жоден інший орган у державі не має таких можливостей. Завдання Конституційного Суду — виявити позицію парламенту, мету прийняття відповідного закону і дати обґрунтоване тлумачення його норм, коли в цьому виникає потреба.

Аналіз рішень Конституційного Суду України дає змогу виявити правові позиції органу конституційної юрисдикції щодо найбільш гострих проблем, у тому числі при обранні пріоритетів у разі вирішення відповідних питань. Конституція закріплює багато цінностей, і якщо вони конкурують між собою, то природно виникає проблема вибору, акцентування на конкретних цінностях. При тлумаченні Конституції може виникнути конкуренція цінностей, наприклад, з одного боку, між забезпеченням стабільності конституційного ладу, територіальної цілісності держави, а з другого — забезпеченням прав людини і громадянина, між правами корінного народу і правами національних меншин у мовній сфері тощо. Тлумачачи конституційні норми, Конституційний Суд не може своєю правовою позицією «підправляти» правову позицію парламенту. В умовах, коли суспільство перебуває на перехідному етапі свого розвитку, Конституційному Суду України, як і органам конституційної юрисдикції інших країн СНД, дедалі частіше доводиться стикатися з проблемою обрання пріоритетів і цінностей при перевірці актів на конституційність, офіційному тлумаченні Конституції і законів. Треба враховувати й

те, що на його позицію нерідко істотно впливає поточна політична ситуація.

**Логічний спосіб тлумачення** конституційної норми — це процес, в якому інтерпретатор за допомогою логічних прийомів оперує з матеріалом самої норми, не звертаючись до інших способів тлумачення. У результаті таких операцій загальний, абстрактний зміст конституційної норми набуває конкретного характеру, тобто наближається до реальних життєвих ситуацій. Тлумачення правових норм має два рівні: а) науково-теоретичний, коли інтерпретується не тільки конкретний зміст волі законодавця, а й її загальний зміст. При

**70**

цьому юридичні поняття розглядаються у світлі загальної характеристики права як суспільного явища, його сутності, різних закономірностей розвитку. Відповідно інтерпретація закону на цьому рівні є ширшою і різноманітнішою, ніж право-застосовне тлумачення; б) практико-прикладне тлумачення чинного права, яке являє собою встановлення змісту закону щодо різних суб'єктів і життєвих ситуацій.

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

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

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

**71**

Практика діяльності Конституційного Суду України свідчить про те, що в процесі офіційного тлумачення Конституції і законів він застосовує різні способи тлумачення конституційних норм і норм поточного законодавства різних галузей національної правової системи. Найчастіше використовуються граматичний, системний (систематичний) і логічний методи тлумачення. Важливо, щоб у процесі інтерпретаційної діяльності комплексно застосовувалися всі зазначені способи. Безумовно, під впливом різноманітних чинників позитивного характеру методологічний арсенал способів офіційного тлумачення норм Конституції і законів України буде

розширюватися, поглиблюватися відповідно до процесу нагромадження досвіду їх тлумачення. Водночас є потреба в узагальненні вже існуючого досвіду способів цієї діяльності в Україні, що має істотне значення для реалізації конституційного законодавства, підвищення якості інтерпретаційної діяльності органу конституційної юрисдикції.

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

#### § 4. Реалізація Конституції України

Прийняття Конституції є лише початковим етапом конституційного регулювання. Конституція формулює відповідні вимоги до поведінки суб'єктів права. Якщо зміст цих вимог не визначає спрямованості діяльності органів державної влади і є нормами поведінки людей, то конституція залишається красивим фетишем, який вимагає шанування, а не виконання. Конституція живе тільки тоді, коли вона втілюється в практичній діяльності державних і громадських органів, у поведінці різних суб'єктів правовідносин. Реалізація консти-

72

туційних приписів має велике значення, виходячи з юридичних властивостей Конституції і насамперед із того, що вона володіє найвищою юридичною силою у правовій системі нашої держави. Предмет правового регулювання Конституції — не одна якась сфера суспільних відносин, а всі сфери, і в кожній із них проявляється її активна роль. І якщо конституційні норми «не працюють», то це негативно впливає і на норми галузевого законодавства. Тому активно використовуючи закладений у Конституції України потенціал, можна суттєво вплинути на весь спектр соціальних процесів<sup>1</sup>.

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

**Реалізація конституційних норм** — це втілення приписів Конституції в правомірних діях громадян, юридичних осіб, державних органів, їх посадових осіб.

їх виконання відбувається в чотирьох формах: дотримання, використання, виконання і правозастосування. Реалізація цих норм пов'язана з правомірною поведінкою суб'єктів державно-правових відносин, поведінкою, яка відповідає конституційним приписам.

**Механізм реалізації конституційних норм** — це сукупність правових і інституційних елементів, з допомогою яких забезпечується на практиці втілення конституційних приписів.

Механізм їх реалізації не обмежується суто юридичним блоком, оскільки на даний

процес суттєво впливають соціально-економічна і політична ситуація, рівень правової і загальної культури, моралі, соціально-психологічна ситуація в країні, історичний етап розвитку держави і суспільства, геополітичний чинник.

-----  
<sup>1</sup> *Тодыка Ю. Н.* Конституция Украины: проблемы теории и практики. — Х., 2000. — С. 334.

73

літичний чинник. Важливим елементом механізму реалізації Конституції є державні структури, органи місцевого самоврядування, які забезпечують застосування конституційних норм у процесі нормотворчості, правозастосовчої і правоохоронної діяльності (інституційний блок).

**Дотримання конституційних норм** — це така форма їх реалізації, за якої суб'єкти державно-правових відносин утримуються від здійснення дій, що суперечать нормам Конституції України. Так, ст. 68 Основного Закону встановлює, що кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей. Це модель пасивної поведінки суб'єктів правовідносин. У цій формі реалізуються заборонні конституційні норми, в їх основі знаходяться заборонні диспозиції. Заборонна диспозиція — це вимога до суб'єктів права утримуватись від відповідного варіанту негативної поведінки. Вимога дотримання конституційних приписів адресована всім без винятку суб'єктам права. У конституційному праві не так багато заборон. Це стосується і Конституції України, яка спрямована на забезпечення активної поведінки суб'єктів правовідносин.

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

**Використання конституційних норм** — це форма їх реалізації уповноваженими суб'єктами права шляхом реалізації наданих їм суб'єктивних прав у вигляді дозволу або правомоч-ностей. При цьому цей дозвіл суб'єкт реалізовує на свій розсуд і своїми діями. Наприклад, громадянин може брати участь у виборах і референдумах, а може це право не реалізовувати. Так, згідно з Конституцією України (ст. 71) вибори до органів державної влади та місцевого самоврядування є вільними, і відповідно ніхто не може примушувати громадянина брати участь у виборах і визначати за кого голосувати. Використовуючи конституційні норми, громадяни реалізують на-

74

дані їм Основним Законом право на працю, на освіту, на житло та ін. Таким чином реалізуються уповноважуючі конституційні норми. Прикладом такої норми є: «Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності» (частина перша ст. 41 Конституції України)!

**Застосування конституційних норм** — це владна організуюча діяльність державних та інших органів, осіб, яка має своєю метою забезпечити адресатам цих норм реалізацію їх прав і обов'язків, а також гарантувати контроль за даним процесом. Застосування цих норм як форма реалізації Конституції України має місце в

правозастосовчій діяльності органів державної влади та інших суб'єктів і відбувається у встановленому законом порядку.

Таким чином, у конституційно-правовій сфері виконання і використання конституційних норм суб'єктами державно-правових відносин нерідко є недостатнім для їх реалізації. У відповідних випадках необхідні позитивні дії державних органів та органів місцевого самоврядування, громадських формувань, інших суб'єктів права.

Для застосування конституційних норм принципове значення має ст. 8 Конституції України, згідно з якою норми Конституції України є нормами прямої дії. Це положення вперше закріплене в конституційній практиці нашої держави. Але нормативний блок механізму реалізації Конституції передбачає можливість як безпосереднього застосування її норм, так і опосередкованого, тобто через норми галузевого законодавства<sup>1</sup>. Застосовуючи конституційні норми, немає сенсу і необхідності протиставляти безпосередню і опосередковану форми їх реалізації, оскільки найчастіше норми Конституції України реалізуються разом з нормами різних галузей національної правової системи. Це пов'язано з тим, що самих норм Конституції не завжди буває достатньо для втілення на практиці конституційних приписів. Специфіка конституційних норм полягає в тому, що вони недостатньо захищені власними санкціями на відміну від інших галузей права.

-----  
<sup>1</sup> *Тодыка Ю. Н.* Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина. — Х., 1998. — С. 42—46.

## § 5. Внесення змін до Конституції України

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

Характерними рисами конституційного порядку внесення змін до Конституції є такі. Право подання до Верховної Ради України законопроекту про внесення змін до Конституції України надається лише Президенту України та не менш як третині народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради. Обмеження кола суб'єктів законодавчої ініціативи з цього питання є суттєвою конституційною гарантією стабільності Конституції.

Уперше в практиці конституційного регулювання в Україні вводиться диференційований підхід до зміни конституційного тексту. Так, зміни в розділах, окрім I, III і XIII, можливі лише в тому разі, якщо такий законопроект попередньо буде обговорений і схвалений більшістю народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. Оскільки це схвалення не є остаточним, то воно приймається простою більшістю голосів від конституційного складу парламенту. Остаточне ж рішення приймається тільки на наступній черговій сесії Верховної Ради не менш як двома

третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

76

Ще складніший порядок внесення змін до Конституції України встановлюється до тих розділів, які є її фундаментальною основою. Згідно зі ст. 156 Конституції законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від її конституційного складу, та прийняття законопроекту кваліфікованою більшістю — двома третинами від конституційного складу парламенту. Чинним такий законопроект вважається тільки з моменту затвердження його всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України. Частина друга ст. 156 забороняє повторне подання законопроекту про внесення змін до цих розділів Конституції з одного й того ж питання на розгляд Верховної Ради України того самого скликання. Це може зробити парламент тільки наступного скликання.

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

Це, звичайно, не означає, що другий розділ Конституції, присвячений основним правам, свободам і обов'язкам людини та громадянина, не може бути змінений узагалі. Конституція передбачає можливість подальшого розширення конституційних прав і свобод, посилення їх гарантованості. Згідно з частиною першою ст. 22 Конституції права і свободи людини і громадянина не є вичерпними. Тим самим конституційно визнається можливість розширення кола основних прав і свобод особи. Водночас ні за яких обставин не може бути змінена Конституція України в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Досить важливим є положення ст. 158 Конституції України, яке забороняє повторне подання до Верховної Ради одного й того ж законопроекту, якщо він уже розглядався парламен-

77

том України і був ним відхилений, раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту. Ця конституційна норма спрямована на збереження стабільності Конституції, її стабільності сприяє й те, що Верховна Рада протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України.

Основний Закон гарантує конституційність законопроектів про внесення змін до Конституції з питань, які стосуються національної безпеки України, забезпечення прав і свобод людини і громадянина шляхом вимоги обов'язкового висновку щодо них Конституційного Суду України. Так, згідно зі ст. 159 Конституції України законопроект розглядається Верховною Радою за наявності висновків Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158. Стаття 157 Конституції України встановлює, що Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а ст. 158 передбачає, що законопроект про внесення змін до Конституції

України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту. Тільки щодо цих законопроектів необхідний висновок Конституційного Суду України. Щодо інших цього не передбачається.

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

Таким чином, встановлений у тринадцятому розділі Конституції України ускладнений порядок зміни конституційного

78

тексту на відміну від раніше діючої Конституції УРСР 1978 р. спрямований на забезпечення стабільності конституційних норм, що має суттєве значення для стабільності правової системи, її розвитку на демократичних засадах.

#### Контрольні запитання

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

79

## Розділ 4

### ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ

#### § 1. Поняття конституційного ладу

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

У цьому розділі закріплюються засади конституційного ладу України. Водночас є поняття «конституційний лад». А тому виникає запитання щодо тотожності чи відмінності цих термінів. У сучасній науці конституційного права, а також у теорії держави і права поняття «конституційний лад» останнім часом використовується дедалі частіше для позначення досить чіткої системи суспільних відносин, що закріплює функціональну і організаційну єдність суспільства, або як сукупність принципів, без яких лад держави не може бути конституційним.

У юридичній літературі немає єдиного розуміння поняття конституційного ладу, але всі вчені юристи стоять на позиції, що наявність у державі Конституції ще не дає

підстав існуючий суспільний лад вважати конституційним. Це зумовлено тим, що суспільний лад не можна вважати державно-правовою категорією на відміну від конституційного ладу. До того ж він може бути і неконституційним, оскільки вплив держа-

80

ви на людину і суспільство в цілому може здійснюватися і поза межами права. А тому термін «конституційний лад» не є синонімом терміна «суспільний лад».

Важливо виходити з того, що конституційне правління, правовий характер державної влади, правова держава, верховенство права тісно взаємопов'язані і водночас є найбільш важливою ознакою і передумовою конституційного ладу. Конституційний лад — це цілісна система соціально-правових відносин і інститутів, які підпорядковані безумовним моральним і конституційним вимогам. Він має ґрунтуватися на сукупності найважливіших регуляторів, які допомагають закріпленню в суспільній практиці і в правосвідомості фізичних і юридичних осіб стабільних правових, гуманних, справедливих зв'язків між людиною, суспільством та державою.

Конституційний лад має реалізувати прагнення до соціального порядку на основі співіснування індивідуального та групового інтересів із загальними, забезпечувати пріоритет прав особи. Все це потребує з боку держави ефективних гарантій, без наявності яких існуючий лад не можна вважати конституційним.

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

Якщо конституційний лад — це сукупність соціальних відносин, то його засади — система конституційно закріплених принципів, що їх регламентують. Стосовно конституційного ладу засади являють собою вужче поняття. Якщо вони закріплені тільки в Конституції держави, то сам конституційний лад встановлюється не тільки в Конституції, а і у відпо-

81

відних конституційних законах. Наприклад, про власність, про місцеве самоврядування, про Конституційний Суд України, про громадянство та ін.

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

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



Засади конституційного ладу — досить специфічні правові норми, на основі яких формуються відповідні правовідносини. Ці норми мають ряд характерних ознак. Передусім вони закріплюють найважливіші засади побудови суспільства і держави і, як правило, не породжують конкретних правовідносин. Вони зумовлюють сутність правового впливу на всі сфери суспільних відносин і адресовані всім суб'єктам права. Способом захисту цих норм є загальний режим захисту Конституції, конституційного ладу. Вони мають здебільшого конституційну форму вираження; за своїм видом вони в основному є нормами-принципами, нормами-цілями, нормами-дефініціями. Практичну і правову реалізацію цілей конституційного ладу має забезпечувати вся правова система держави, всі галузі права. Цілеспрямованість засад конституційного ладу — забезпечення системного закріплення концептуальних ідей, визнаних найважливішими для суспільства і держави. За своїми функціями ці норми є головними для всіх інших правових інститутів.

Засади конституційного ладу мають особливу юридичну силу. Це виявляється в обов'язках законодавця дотримуватися вказаних принципів при внесенні змін і доповнень до тексту Конституції. Конституційний Суд України також має виносити свої рішення в разі невідповідності правових норм суті

82

основних принципів, які в будь-якому разі є непорушними. Якщо Конституції України належить перше місце в системі джерел права, то засади конституційного ладу є своєрідною «конституцією для Конституції». Саме засади є основним виміром Конституції.

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

Ключове значення має положення про верховенство людини над державою. У засадах конституційного ладу має бути відображений принцип обмеження держави. Над нею знаходиться право і народний суверенітет, тобто саме вони мають верховенство, їх закріплення в Конституції спрямоване на здійснення контролю над владою, аби запобігти можливості її свавілля.

Надзвичайно важливим для засад конституційного ладу є їх цілісність. Будучи закріпленими в Конституції, вони стають умовою для тісної внутрішньої єдності і стабільності суспільства. Слід відзначити також і проблему співвідношення цілісності засад конституційного ладу і компромісу. Ця проблема зумовлена тим, що в демократичному суспільстві конституційний лад має бути формальним відображенням компромісу, який в ім'я загального правонаступництва є обов'язковим, незмінюваним.

І, звичайно, найважливішими в засадах конституційного ладу є його принципи. Їх перелік не може бути вичерпним. Тому вони не завжди бувають закріплені в розділі про засади, а можуть міститися й в інших розділах (наприклад, принцип судового контролю). Такими принципами засад конституційного ладу є: народовладдя, державний суверенітет; політична, економічна та ідеологічна багатоманітність; верховенство права; пріоритет прав і свобод людини і громадянина; рівність перед законом, право на рівний захист з боку закону; поділ влади; унітаризм; суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава; принцип забезпечення своїх національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва із зарубіжними краї-

83

нами за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права.

## § 2. Основні засади конституційного ладу

Конституція характеризує Україну як суверенну і незалежну, демократичну, соціальну, правову державу (ст. 1). Ця стаття є однією із провідних, присвячених українській державності. Суверенітет є однією з ознак суверенної держави. Він надає можливість самостійно здійснювати через відповідні державні структури функції стосовно формування і реалізації як внутрішньої, так і зовнішньої політики України.

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

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

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

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

84

громадянина; демократична форма правління; соціальна справедливість і гуманізм та ін.

Суверенітет України поширюється на всю її територію (ст. 2). Це положення означає, що жодна частина цієї території не може проголосити себе незалежною від суверенної влади держави. Згідно зі ст. 17 Конституції захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішою функцією держави, справою всього українського народу. Принципові засади забезпечення національної безпеки України визначає Концепція (основи державної політики) національної безпеки України, схвалена Верховною Радою України 16 січня 1997 р. На Збройні Сили України покладається оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності. На відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких регламентуються відповідними законами, що вже прийняті і діють, покладається забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України. Важливим є положення про те, що Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян, з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності. Держава бере на себе забезпечення соціального захисту громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, а також членів їх сімей. На території України забороняється створення і функціонування будь-яких

збройних формувань, не передбачених законом. Чинним законодавством встановлена кримінальна відповідальність за найманство і створення не передбачених законодавством воєнізованих формувань чи груп (ст. 260 Кримінального кодексу України). Не допускається розташування на території України іноземних військових баз. Утім, дане положення Конституції тісно пов'язане з п. 14 Перехідних положень Основного Закону.

Частина друга ст. 2 Конституції закріплює положення про те, що за своїм державним устроєм Україна є унітарною державою. На відміну від федерацій унітарні держави мають єдину конституцію, єдиний уряд, єдине законодавство тощо.

85

До складу унітарних держав можуть входити одна або кілька адміністративно-територіальних одиниць, що користуються особливим статусом автономних утворень. В Україні таким статусом має Автономна Республіка Крим, яка є невід'ємною складовою частиною України. Унітарна форма державного устрою для України є найбільш виправданою, оскільки відповідає її етнічному складу, історичному минулому, економічним та культурним реаліям.

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

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

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

86

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

Згідно з частиною другою ст. 5 Конституції носієм суверенітету і єдиним джерелом

влади в Україні є народ. Він здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Це можуть бути всеукраїнський та місцевий референдуми, вибори та інші форми. Конституція встановлює гарантії прав суверенітету народу. Це — заборона на узурпацію державної влади, оскільки єдиним її джерелом є суверенний народ, а також право народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні. Таке право не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

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

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

Важливим фактором узгодження діяльності гілок влади є система отримань і противаг, яка має урівноважувати їх владні повноваження. Це такі засоби отримань і противаг, як: а) законодавча влада обмежена референдумом (ст. 73), прямими виборами Президента (ст. 103), його правом вето (п. 30 ст. 106), Конституційним Судом (ст. 147); б) виконавча влада обмежена відповідальністю перед парламентом (пункти 10, 12, 13 ст. 85, ст. 113, ст. 115), підзаконним характером нор-

**87**

мативних актів, що нею приймаються (ст. 106), внутрішнім розподілом повноважень між Президентом і Кабінетом Міністрів (пункти 9, 10 ст. 106), між республіканською владою і місцевими органами влади.

Судова влада підпорядкована Конституції і закону (ст. 129), а її внутрішній розподіл виявляється в тому, що Конституційний Суд виділений із загальної судової системи (ст. 147). Принципу поділу влади, який гарантується Конституцією України, відповідають: наявність сильного Президента, що володіє значними повноваженнями (ст. 102); механізмів контролю над Президентом (особлива процедура імпичменту — ст. 111); відповідального уряду (колективна та персональна відповідальність його членів — частина друга ст. 113, частина четверта ст. 115); участь парламенту в призначенні глави уряду (пункти 12, 24 ст. 85); неприпустимість сумісності депутатського мандата з міністерським портфелем (частина друга ст. 78) та ін.

Свої повноваження органи законодавчої, виконавчої та судової влади мають здійснювати в межах, встановлених Конституцією України та відповідними законами.

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

Важливою умовою конституційного ладу є верховенство права та закону. У правовій конституційній державі влада має підлягати праву, а не праву їй. Держава має бути у цьому зацікавленою, оскільки суспільство, що зорієнтоване на верховенство

права, може стати носієм правового порядку, захисником миру, прав і свобод громадян. У ст. 8 Конституції України встановлено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Принцип верховенства права неприпустимо протиставляти принципу верховенства закону. Це виправдано лише в тому випадку, коли в поняття «закон» вкладається той самий зміст, що й у поняття «право». Якщо ж термін «закон» вживається у власному розумінні слова — як

**88**

акт парламенту, то таке тлумачення принципу верховенства права слід вважати спрощеним.

Частина друга ст. 8 закріплює важливе положення про те, що Конституція має найвищу юридичну силу і згідно з преамбулою є Основним Законом України. Крім того, норми Конституції є нормами прямої дії (частина третя ст. 8). Це дає можливість звертатися до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції навіть у тому разі, якщо відсутні відповідні нормативно-правові акти.

Надзвичайно важливе зовнішньополітичне і правове значення мають норми ст. 9 Конституції, згідно з якими чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Закон України «Про дію міжнародних договорів на території України» від 10 грудня 1991 р. передбачає, що укладені і належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори є невід'ємною частиною національного законодавства. У цьому випадку такий міжнародний договір має таку ж юридичну силу, як і національний закон. Тому Закон України «Про міжнародні договори України» від 22 грудня 1993 р. обумовлює здійснення ратифікації міжнародних договорів не у формі постанови Верховної Ради України, як це було раніше, а шляхом прийняття спеціального закону про ратифікацію, який підписується Головою Верховної Ради України.

Ратифікації підлягають міжнародні договори про дружбу, взаємну допомогу та співробітництво; з питань позики та кредиту; територіальні; про громадянство та інші, ратифікація яких передбачена законом або самим міжнародним договором. Відповідні міжнародні договори подаються на ратифікацію Верховній Раді України Президентом України або Кабінетом Міністрів України. Важливим є те, що у разі виявлення розбіжностей між договором, поданим на ратифікацію, і Конституцією України, договір повинен надсилатися до Конституційного Суду України для одержання висновку щодо його відповідності Конституції. Слід зазначити, що Україна широко використовує практику ратифікації міжнародно-правових договорів. Лише за період з липня 1990 р. по гру-

89

день 1997 р. Верховна Рада України ратифікувала близько 300 міжнародних договорів. Важливе значення має і положення Конституції про те, що укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції, можливе лише після внесення до неї відповідних змін.

Стаття 10 Основного Закону України закріплює українську мову як державну, покладає на державу обов'язок забезпечувати всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України. Водночас держава гарантує (а не лише виявляє турботу, як було раніше) вільний розвиток, використання і захист (останнє теж є новелою) мов національних меншин України.

Спеціально виділено російську мову як таку, якою користується значна частина населення України. Застосування мов в Україні гарантується Конституцією та визначається законом. Нині цю функцію виконує Закон «Про мови в Українській РСР» від 28 жовтня 1989 р. Питання мовної політики в Україні визначаються також іншими конституційними нормами. Наприклад, недопустимість привілеїв чи обмежень за мовними ознаками (ст. 24 Конституції), що порядок застосування мов визначається виключно законами України (ст. 92); щодо обов'язкового володіння державною мовою Президента України (ст. 103), професійними судьями (ст. 127), судьями Конституційного Суду (ст. 148). Держава повинна також сприяти вивченню мов міжнародного спілкування. У міжнародному праві є поняття «робоча мова ООН», якими є англійська, іспанська, російська і французька мови, та «офіційні мови ООН» — англійська, арабська, іспанська, китайська, російська і французька.

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

90

1992 р., Державної програми відродження і розвитку освіти національних меншин в Україні на 1994—2000 рр. та ін.

Уперше в національне право запроваджується поняття корінних народів. Цим терміном, як правило, позначається категорія національних меншин, яка є самобутньою етнічною групою, що склалася історично і споконвіку проживає на території даної держави. Їх головна відмінність від національних меншин відповідно до Міжнародної Конвенції МОП 1989 р. полягає в наявності специфічних прав землевласності чи землекористування в тих регіонах, в яких вона проживає. Відповідного законодавства в Україні ще немає.

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

Конституція в ст. 13 закріплює право власності українського народу на: землю, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, на природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони. Слід зазначити, що визначення континентального шельфу вперше дається в ст. 1 Женевської Конвенції про континентальний шельф 1958 р. (ратифікована 10 листопада 1960 р.) і знаходить більш детальний розвиток у ст. 76 Конвенції ООН 1982 р. з морського права. Особливим правовим статусом користується і виключна (морська) економічна зона, спеціальний правовий режим якої визначається нормами міжнародного права.

Право власності українського народу на природні ресурси знайшло розвиток у

чинному законодавстві. Це закони «Про власність», «Про охорону навколишнього природного середовища», Водний кодекс, Лісовий кодекс, Кодекс України про надра та ін. Від імені українського народу права власника

91

здійснюють органи державної влади та місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією. За загальним правилом, закріпленим Конституцією, природні ресурси можуть надаватися громадянам лише для користування. Певні винятки з цього правила стосуються окремих об'єктів тваринного світу, а також земельних ресурсів.

Чинне законодавство про охорону навколишнього природного середовища розрізняє загальне і спеціальне природокористування громадян.

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

Норма ст. 14 Конституції присвячена землі як основному багатству, що перебуває під особливою охороною держави. Конституційне положення щодо землі утворює принципово нову в нашій державі конституційну основу як для галузевого земельного законодавства, так і для господарської системи в цілому. Право власності на землю гарантується. Воно набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону. Положення Конституції підтверджується чинним земельним законодавством щодо обмеження категорії права власності на землю, закріплюючи таке право лише за громадянами України.

Відповідно до ст. 15 Конституції суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності. Забезпечення політичної багатоманітності означає свободу політичної діяльності об'єднань громадян (партій, рухів тощо), яка не забороняється законодавством України. Порядок створення об'єднань громадян визначається Законом України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р. Конституція в ст. 37 встановлює певні обмеження щодо створення і діяльності об'єднань громадян. Наприклад, осередки політичних партій не можуть діяти в органах вико-

навчої та судової влади. Політичним партіям і громадським організаціям заборонено створювати воєнізовані формування.

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

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

Однією із найважливіших, що безпосередньо стосується самого існування українського народу, здоров'я кожної людини, що проживає на території України, та

майбутніх поколінь, є ст. 16 Конституції, яка покладає на державу забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, збереження генофонду українського народу. Відповідні міністерства повинні розробляти і вводити в дію екологічні нормативи і правила екологічної безпеки. Вже створено досить розгалужену систему сучасного екологічного законодавства, наступним етапом розвитку якого є його кодифікація з урахуванням відповідних конституційних приписів.

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

Ключове значення має положення ст. 18 Конституції про те, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними нор-

93

мами і принципами міжнародного права. На жаль, у Конституції не закріплені принципи зовнішньої політики України, наприклад, такі як: можливість участі в міжнародних організаціях та інших об'єднаннях, системах колективної безпеки; бажання наблизитися до загального і справедливого миру та ін. Водночас Україна визнає перевагу загальнолюдських цінностей перед іншими, пріоритет загально визнаних норм міжнародного права стосовно норм національного права. Ще в 1990 р. Україна проголосила намір стати нейтральною державою, яка не бере участі у військових блоках і дотримується трьох неядерних принципів: не приймати, не виробляти і не набувати ядерної зброї. Конституція не закріпила без'ядерного і безблокового статусу України. Координацію і контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони України покладено на Раду національної безпеки і оборони (ст. 107), правовий статус якої визначається законом.

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

У Конституції (ст. 20) закріплені державні символи України — Державний Прапор України, Державний Герб України і Державний Гімн України, які є засобами ідентифікації суверенної держави. Державні символи є сукупністю конституційно затверджених знакових, образних чи музикальних виразів, що юридично уособлюють державу. Державний Прапор України — це національний прапор, який поєднує два притаманні українському минулому національні кольори (синій та

94

жовтий) і являє собою стяг із двох рівновеликих горизонтальних смуг синього і жовтого кольорів.

Великий Державний Герб України встановлюється з урахуванням малого



Державного Герба України та герба Війська Запорізького. Головним його елементом є малий Державний Герб України. Державний Гімн України — національний гімн на музику М. Вербицького на слова П. Чубинського затверджений законом. Опис державних символів України та порядок їх використання також встановлюються законами, які приймаються не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. Столицею України є місто Київ, спеціальний статус якого визначається Законом України «Про столицю України — місто-герой Київ».

Таким чином, основи конституційного ладу України являють собою цілісну систему основоположних принципів, які визначають демократичний вектор розвитку Української держави і суспільства.

#### Контрольні запитання

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

95

## Розділ 5 ГРОМАДЯНСТВО УКРАЇНИ

### § 1. Поняття і зміст громадянства

**Громадянство України** — це постійний правовий зв'язок між фізичною особою і Українською державою, що проявляється у їх взаємних правах та обов'язках.

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

У першому аспекті це означає, що від наявності громадянства залежить обсяг правосуб'єктності особи, оскільки не громадяни володіють меншим обсягом прав, свобод і обов'язків. У другому аспекті це означає, що кожна людина має право на громадянство, тобто на постійний правовий зв'язок з відповідною державою. Право на громадянство як суб'єктивне право закріплюється не тільки в нормах конституційного права, а й у міжнародних документах.

Громадянство як правовий інститут — це сукупність конституційних норм, які врегульовують однорідні суспільні відносини по набуттю, припиненню громадянства, процедур з питань громадянства. Предметом правового регулювання громадянства є саме ці питання. Громадянство в Україні регламентується такими актами, як Конституція України, Закон «Про громадянство України», а також «Порядком провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень», затвердженим Указом

96

Президента України від 27 березня 2001 р. У ст. 4 Закону «Про громадянство України» встановлено, що питання громадянства регламентуються і міжнародними договорами, і якщо цими договорами встановлено інші правила, ніж ті, що містяться у Законі «Про

громадянство України», то застосовуються правила міжнародного договору.

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

Наявність у особи громадянства дає їй можливість користуватися всіма правами і свободами і нести всі обов'язки. їх обсяг залежить від наявності чи відсутності у особи статусу громадянина даної країни. Громадянство — визначальний чинник для характеристики правового статусу особи, найважливіший його елемент.

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

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

Громадянство — це постійний, а не тимчасовий правовий зв'язок. Він проявляється у просторі і в часі. Змістом громадянства є взаємні права і обов'язки громадянина і Української держави. Постійний правовий зв'язок між особою і державою виникає та існує в силу визнання державою даної особи своїм громадянином. Цей зв'язок проявляється у поширенні суверенної влади держави на дану особу, навіть якщо

97

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

Таким чином, громадянство в Україні характеризується:

- а) стійким характером зв'язків Української держави і особи;
- б) індивідуальним, документально юридично оформленим громадянством кожної людини (наявність відповідного документа, який містить вказівку на громадянство); в) двостороннім зв'язком людини і держави, що проявляється у їх взаємних правах і обов'язках; г) поширенням на громадянина суверенної влади держави як всередині країни, так і за її межами.

## § 2. Принципи громадянства

**Принципи громадянства України** — це вихідні засади, керівні ідеї, які одержали закріплення в законодавстві у взаємовідносинах між державою і особою.

Конституція України і Закон «Про громадянство України», інші акти

встановлюють принципи громадянства. Йдеться про головні принципи. «Принцип» у перекладі з латинської (principium) означає «засади», «основа».

Ці принципи знайшли втілення в Конституції України 1996 р., у Декларації про державний суверенітет України, в Декларації прав національностей України, в Законі «Про національні меншини», в Законі «Про громадянство України». Вони складають цілісну систему ідей, які є основою законо-

98

давства про громадянство, у взаємовідносинах між Українською державою і громадянами.

У ст. 2 Закону «Про громадянство України» встановлюється, що законодавство України про громадянство ґрунтується на таких принципах: а) єдиного громадянства; б) запобігання виникненню випадків безгромадянства; в) неможливості позбавлення громадянина України громадянства України; г) визнання права громадянина України на зміну громадянства; ґ) неможливості автоматичного набуття громадянства іноземцем чи особою без громадянства та автоматичного його припинення; д) рівності перед законом громадян незалежно від підстав, порядку і моменту набуття ними громадянства України; є) збереження громадянства України незалежно від місця проживання.

Громадянство в Україні базується на таких принципах: 1) єдиного громадянства України; 2) запобігання виникненню випадків безгромадянства; 3) неприпустимості позбавлення громадянина України громадянства; 4) неможливості автоматичного набуття і втрати громадянства; 5) рівності перед законом громадян України незалежно від підстав, порядку і часу набуття ними громадянства України; 6) збереження громадянства незалежно від місця проживання громадянина України; 7) визнання права громадянина на зміну громадянства; 8) захисту і піклування про громадян України, що перебувають за межами України; 9) невидачі громадян України іноземній державі.

**Принцип єдиного громадянства**, закріплений в ст. 4 Конституції України і у ст. 2 Закону «Про громадянство України», означає, що виключається можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць, у тому числі громадянства Автономної Республіки Крим. Законодавство України не допускає існування подвійного громадянства в нашій державі. Сутність цього принципу полягає в тому, що громадянин України не може одночасно мати громадянство іншої держави. Це конституційне положення спрямоване на забезпечення єдиного правового статусу для всіх громадян України та однакового правового зв'язку кожного громадянина з державою. Не тільки безгромадянство (апатризм), а й подвійне громадянство є негативним явищем. У світовій прак-

99

тиці в результаті колізій правових норм, що врегульовують питання громадянства, можуть виникнути ситуації, коли одна й та ж особа визнається громадянином кількох держав. Для запобігання виникненню таких ситуацій держави укладають угоди, спрямовані на скорочення кількості осіб з подвійним громадянством та створення умов, які запобігали б виникненню подвійного громадянства. На це спрямована і Конвенція про скорочення безгромадянства.

**Принцип запобігання виникненню випадків безгромадянства**, закріплений у ст. 2 Закону «Про громадянство України», означає недопустимість втрати громадянином України громадянства внаслідок колізій законодавства України із законодавством інших держав, громадянство яких бажає придбати громадянин України. Тому згідно з п. 2 ст. 9

закону особи, які є іноземцями, мають взяти зобов'язання припинити іноземне громадянство і подати документ про це, виданий уповноваженими органами відповідної держави, до органу, що прийняв документи про прийняття її до громадянства України, протягом року з моменту прийняття їх до громадянства України.

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

Позбавлення громадянства — це розторгнення громадянських зв'язків за ініціативою держави в односторонньому порядку, що не передбачає як умови згоди на це громадянина. Заборона конституційного законодавства України на застосування позбавлення громадянства впливає із права людини на громадянство, двостороннього характеру зв'язків щодо громадянства між людиною і державою, недопустимістю ро-

100

зірвання цих зв'язків, як однією, так і другою сторонами без взаємної згоди.

**Принцип неможливості автоматичного набуття і втрати громадянства** закріплений у п. 5 ст. 2 Закону «Про громадянство України». У ньому встановлюється, що громадянство в Україні ґрунтується на принципі неможливості автоматичного набуття громадянства України іноземцем чи особою без громадянства шляхом укладення шлюбу з громадянином України або набуття громадянства України його дружиною (чоловіком) та автоматичного припинення громадянства України одним з подружжя у результаті припинення шлюбу або припинення громадянства України другим з подружжя. У ст. 19 вказується на підстави втрати громадянства України. Але воно втрачається не автоматично, тобто при настанні відповідного юридичного факту, що є підставою втрати громадянства, а з моменту видання Президентом України указу (ст. 22). Це стосується й неможливості автоматичного придбання громадянства. Ст. 9 закону послідовно проводить принцип стійкого правового зв'язку громадянина з державою, що є суттєвою ознакою громадянства. При цьому вона виходить із положення Конвенції про громадянство заміжньої жінки (1957 р.), в якій визначається, що ні укладання, ні розірвання шлюбу з іноземцем, ні зміна громадянства чоловіком в період шлюбу не веде до автоматичної зміни громадянства жінки. Але вона може набути громадянство чоловіка в порядку натуралізації.

**Принцип рівності перед законом громадян України незалежно від підстав, порядку і часу набуття ними громадянства України**, закріплений у п. 6 ст. 2 Закону «Про громадянство України», означає, що кожний громадянин України володіє однаковими правами, свободами і обов'язками незалежно від підстав набуття громадянства. Не має значення час його набуття. Ця норма впливає з частини першої ст. 24 Конституції України, яка закріплює основоположний принцип конституційного ладу України і світового конституціоналізму: громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Принцип рівності громадянства передбачає необхідність застосування однакових стандартів прав, свобод і обов'язків для всіх громадян України незалежно від

101

будь-яких ознак і обставин, у тому числі часу придбання громадянства. **Принцип збереження громадянства України незалежно від місця проживання громадянина України**, закріплений у п. 7 ст. 2 Закону «Про громадянство України», означає, що виїзд громадянина за межі території держави не означає втрати ним громадянства. Згідно з Законом «Про громадянство України» від 16 квітня 1997 р. однією із підстав втрати громадянства було те, що особа, яка перебуває за межами України, не стала без поважних причин на консульський облік у термін 7 років. Сьогодні такої підстави для втрати громадянства немає.

**Принцип визнання права громадянина на зміну громадянства**, закріплений у п. 4 ст. 2 Закону «Про громадянство України», означає, що громадянин має право вільно, без особливих перепон, змінити своє громадянство в порядку, встановленому законодавством. У частині першій ст. 25 Конституції України закріплено: «Громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство». Це один із основоположних конституційних принципів, який характеризує не тільки інститут громадянства, а й у цілому правовий статус особи, є відображенням демократизму конституційного ладу. Права громадянина на зміну громадянства ніхто не може позбавити. Стійкий характер правових зв'язків особи і Української держави не означає насильницького, примусового утримання людини в громадянстві. Це б ущемлювало її свободу і суперечило тенденції демократизації суспільних відносин.

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

102

**Принцип невидачі громадян України іноземній державі** впливає із положення частини другої ст. 25 Конституції про те, що: «Громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі». Із цього принципу є винятки, які впливають із міжнародних зобов'язань України. Обмеження щодо невидачі державою своїх громадян іншим державам містяться у нормах кримінального права. Відповідно до законодавства України громадянин України, який учинив злочин за межами України, підлягає кримінальній відповідальності за Кримінальним кодексом України. Але це не означає, що цей громадянин не може бути притягнутий до відповідальності за місцем учинення злочину, тобто за кордоном.

### **§ 3. Підстави і форми набуття громадянства України**

При розгляді питань громадянства будь-якої держави виникає необхідність з'ясувати, кого ж вважати громадянином цієї держави, оскільки визначення кола осіб, що належать до громадянства, є її суверенним правом. Згідно зі ст. 3 Закону «Про громадянство України» громадянами України є: 1) усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 р.) постійно проживали на території України; 2) особи незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового

стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Законом України «Про громадянство України» (13 листопада 1991 р.) проживали в Україні і не були громадянами інших держав; 3) особи, які прибули в Україну на постійне проживання після 13 листопада 1991 р. і яким у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 р. органами внутрішніх справ України внесено напис «громадянин України», а також діти таких осіб, які прибули разом з батьками в Україну, якщо на момент прибуття в Україну вони не досягли повноліття; 4) особи, які набули громадянство Украї-

103

ни відповідно до законів України та міжнародних договорів України. Особи, зазначені у п. 1 частини першої цієї статті, є громадянами України з 24 серпня 1991 р., зазначені у п. 2, — з 13 листопада 1991 р., а у п. 3 — з моменту внесення відмітки про громадянство України.

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

Відповідно до ст. 6 закону громадянство України набувається на таких підставах: за народженням; за територіальним походженням; у результаті прийняття до громадянства; поновлення у громадянстві; усиновлення; встановлення над дитиною опіки чи піклування; встановлення над особою, визнаною судом недієздатною, опіки; у зв'язку з перебуванням у громадянстві України одного чи обох батьків дитини; шляхом встановлення батьківства; за іншими підставами, передбаченими міжнародними договорами України. Встановлені підстави набуття громадянства відповідають інтересам нашої держави та загально визнаним принципам міжнародного права.

Одержання громадянства за народженням (філіація) є головною формою набуття особою статусу громадянина держави. У будь-якій країні переважна більшість її громадян має такий свій статус саме за народженням. У Законі «Про громадянство України» (ст. 7) закріплюються такі форми набуття громадянства України за народженням. Особа, батьки або один з батьків якої на момент її народження були громадянами України, є громадянином України. Особа, яка народилася на території України від осіб без громадянства, які на законних підставах проживають на території України, є громадянином України. Особа, яка народилася за межами України від осіб без громадянства, які постійно на законних підставах проживають на території України, і не набула за народженням громадянства іншої держави, є громадянином України. Особа, яка народилася на території України від іноземців, які

104

постійно на законних підставах проживають на території України, і не набула за народженням громадянства жодного з батьків, є громадянином України. Особа, яка народилася на території України, одному з батьків якої надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, і не набула за народженням громадянства жодного з батьків або набула за народженням громадянство того з батьків, якому надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, є громадянином України. Особа, яка народилася на території України від іноземця і особи без громадянства, які постійно на законних підставах проживають на території України, і не набула за народженням громадянства

того з батьків, який є іноземцем, є громадянином України. Новонароджена дитина, знайдена на території України, обоє з батьків якої невідомі (знайда), є громадянином України. Особа, яка має право на набуття громадянства України за народженням, є громадянином України з моменту народження.

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

Набуття громадянства України за територіальним походженням означає, що особа, яка сама або хоча б один з її батьків, дід чи баба, повнорідні брат чи сестра народилися або постійно проживали до 16 липня 1990 р. на території, яка стала територією України відповідно до ст. 5 Закону України «Про правонаступництво України», а також на інших територіях, що входили до складу Української Народної Республіки, Західно-Української Народної Республіки, Української Держави, Української Соціалістичної Радянської Республіки, Закарпатської України, Української Радянської Соціалістичної Республіки (УРСР), і є особою без громадянства або іноземцем, що взяв зобов'язання припинити іноземне громадянство, та подала заяву про набуття громадянства України, а також її діти реєструються громадянами України.

105

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

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

У ст. 9 Закону «Про громадянство України» визначається ряд вимог та умов, які є обов'язковими для прийняття особи до громадянства України. Це: визнання і дотримання Конституції та законів України; зобов'язання припинити іноземне громадянство або неперебування в іноземному громадянстві; безперервне проживання на законних підставах на території України протягом останніх п'яти років; отримання дозволу на постійне проживання в Україні; володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування, але ця умова не поширюється на осіб, які мають певні фізичні вади (сліпі, глухі, німі); наявність законних джерел існування. Ця вимога не поширюється на осіб, яким надано статус біженця в Україні або притулок.

У Законі «Про громадянство України» (ст. 9) визначені обставини, за яких громадянство не може бути надане. Так, до громадянства України не приймається особа, яка: вчинила злочин проти людства чи здійснювала геноцид; засуджена в Україні до позбавлення волі за вчинення тяжкого злочину (до погашення або зняття судимості); вчинила на території іншої держави діяння, яке визнане законодавством України тяжким злочином. Особа, яка набула громадянство України і подала декларацію про відмову від іноземного громадянства, зобов'язується повернути паспорт іноземної держави до уповноважених органів цієї держави. Датою набуття громадянства

України у випадках, передбачених ст. 9 закону, є дата видання відповідного указу Президента України.

Одним із способів набуття громадянства є **поновлення у громадянстві України**, яке прийнято визначати як репатріацію, або реінтеграцію. Цей спосіб є важливим для тих осіб, які раніше перебували у громадянстві України, але за якихось обставин його втратили. Закон передбачає, що така особа може бути поновлена у громадянстві України за її клопотанням. Репатріація відрізняється від натуралізації спрощеним порядком набуття громадянства. Згідно зі ст. 10 Закону «Про громадянство України» особа, яка після припинення громадянства України не набула іноземного громадянства і подала заяву про поновлення у громадянстві України, реєструється громадянином України незалежно від того, проживає вона постійно в Україні чи за кордоном, за відсутності обставин, передбачених частиною п'ятою статті 9 цього закону. Особа, яка після припинення громадянства України набула іноземне громадянство, повернувшись в Україну на постійне проживання, подала заяву про поновлення у громадянстві України, за відсутності підстав, передбачених частиною п'ятою ст. 9 цього закону, реєструється громадянином України. При цьому особа бере зобов'язання припинити іноземне громадянство і подати документ про це, виданий уповноваженим органом відповідної держави, до органу, що прийняв документи про поновлення її у громадянстві України, протягом року з моменту поновлення її у громадянстві України. Якщо особа, маючи всі передбачені законодавством цієї держави підстави для отримання такого документа, з незалежних від неї причин не може його отримати або їй надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, вона подає декларацію про відмову від іноземного громадянства. У громадянстві не поновлюються особи, які втратили громадянство України внаслідок подання неправдивих відомостей або фальшивих документів.

Датою набуття громадянства України у випадках поновлення громадянства є дата реєстрації набуття особою громадянства України. Особа, яка набула громадянство України і подала декларацію про відмову від іноземного громадянства,

107

зобов'язується повернути паспорт іноземної держави до уповноважених органів цієї держави.

Закон «Про громадянство України» регламентує підстави **набуття дітьми громадянства України** у результаті усиновлення, внаслідок встановлення над дитиною опіки чи піклування, у зв'язку з перебуванням у громадянстві України її батьків чи одного з них, у результаті встановлення батьківства, набуття громадянства України особою, визнаною судом недієздатною, у результаті встановлення над нею опіки громадянина України (ст. 11—15). Набуття громадянства України дітьми віком від 15 до 18 років може відбуватися лише за їхньою згодою.

Аналіз Закону «Про громадянство України» свідчить, що в ньому закріплено змішану систему набуття громадянства, за якої переважне значення надається принципу права крові, який поєднується із застосуванням принципу права ґрунту.

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



від однієї держави до другої (цесія), обміну окремими частинами території, продажу частини території.

У разі територіальних змін можливі оптація і трансферт. **Оптація** — це добровільний вибір особою громадянства шляхом подання індивідуальної заяви про те, що оптант бажає жити на території держави, якій передається територія його проживання. **Трансферт** — автоматична зміна громадянства, коли разом з переходом території автоматично змінюється громадянство незалежно від згоди чи незгоди населення території, яка переходить під юрисдикцію іншої держави. Наприклад, фактично трансферт відбувся при об'єднанні НДР і ФРН<sup>1</sup>.

-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Тодыка Ю. Н.* Гражданство Украины: конституционно-правовой аспект. — Х., 2002. — С. 108—109.

#### § 4. Підстави і форми припинення громадянства України

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

Світовий досвід правового регулювання громадянства свідчить, що громадянство може припинятися за такими підставами: 1) в силу закону; 2) позбавлення громадянства; 3) внаслідок виходу або відмови від громадянства; 4) на підставі міжнародних договорів; 5) внаслідок припинення існування держави як суб'єкта міжнародного права.

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

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

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

Вихід із громадянства України — головна підстава його припинення. Конституція України (частина перша ст. 25) встановлює, що громадянин України не може бути позбавлений права змінити громадянство. Вихід із громадянства — акція добровільна, яка відбувається за особистим клопотанням громадянина на ім'я Президента України. Ніхто не має права заборонити особі змінити своє громадянство. Згідно зі ст. 18 Закону «Про громадянство України», особа яка виїхала на постійне проживання за кордон, може вийти з громадянства України за її клопотанням.

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

може вийти з громадянства України разом з тим із батьків, який виходить з громадянства України, за його клопотанням. Якщо один з батьків виїхав разом з дитиною на постійне проживання за кордон і виходить з громадянства України, а другий є іноземцем чи особою без громадянства, дитина може вийти з громадянства України разом з тим із батьків, який виходить з громадянства України, за його клопотанням. Якщо дитина виїхала на постійне проживання за кордон і її батьки вийшли з громадянства України, дитина може вийти з громадянства України за клопотанням одного з батьків. Якщо дитина виїхала на постійне проживання за кордон з одним із батьків і він вийшов з громадянства України, а другий є громадянином України, дитина може вийти з громадянства України за клопотанням про це того з батьків, який вийшов з громадянства України. Якщо дитина виїхала на постійне проживання за кордон з одним із батьків і він вийшов з громадянства України, а другий є іноземцем чи особою без громадянства, дитина може вийти з громадянства України за клопотанням того з батьків, який вийшов з громадянства України. Дитина, яка набула за народженням громадянство України, може вийти з громадянства України за клопотанням одного з батьків незалежно від місця проживання дитини. Дитина, яка усиновлена подружжям, один з якого є громадянином України, а другий є іноземцем, може вийти з громадянства України за клопотанням усиновителя, який є іноземцем. Дитина, усиновлена іноземцями або особами без громадянства, може вийти з громадянства України за клопотанням одного з усиновителів.

Принципове значення має положення, що вихід дітей віком від 15 до 18 років з громадянства України може відбуватися лише за їх згодою.

## 110

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

Датою припинення громадянства України у випадках, передбачених цією статтею, є дата видання відповідного указу Президента України. Таким чином, не йдеться про автоматичну втрату особою громадянства.

**Втрата громадянства.** Закон України «Про громадянство України» (ст. 19) встановлює підстави втрати громадянства України. Такими підставами є: 1) якщо громадянин України після досягнення ним повноліття добровільно набув громадянство іншої держави. Добровільним набуттям громадянства іншої держави вважаються всі випадки, коли громадянин України за своїм вільним волевиявленням, вираженим у формі письмового клопотання, набув громадянство іншої держави або якщо він добровільно отримав документ, що підтверджує наявність набуття ним іноземного громадянства, за винятком випадків, якщо: а) діти при народженні одночасно з громадянством України набувають також громадянство іншої держави; б) діти, які є громадянами України і усиновлені іноземцем, набувають громадянство усиновителя; в) громадянин України автоматично набув громадянство іншої держави у результаті одруження з іноземцем; г) згідно із законодавством іншої держави її громадянство надано громадянину України автоматично без його добровільного волевиявлення і він не отримав добровільно документ, що підтверджує наявність у нього громадянства іншої держави; 2) якщо іноземець набув громадянство України і не подав у порядку, передбаченому частиною п'ятою ст. 8, п. 2 частини другої ст. 9 та частиною другою ст. 10 цього закону, документ про припинення іноземного громадянства або декларацію про відмову від нього; 3) якщо

іноземець набув громадянство України і скористався правами або виконав обов'язки, які надає чи покладає на нього іноземне громадянство; 4) якщо особа набула громадянство України на підставі ст. 9 цього закону у результаті подання свідомо неправдивих відомостей або фальшивих документів; 5) якщо громадянин України без згоди державних органів

111

України добровільно вступив на військову службу, на роботу в службу безпеки, правоохоронні органи, органи юстиції або органи державної влади чи місцевого самоврядування іншої держави.

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

У ст. 21 цього закону встановлено, що рішення про оформлення набуття громадянства України скасовується, якщо особа набула громадянство України відповідно до статей 8 та 10 цього закону шляхом обману, внаслідок подання свідомо неправдивих відомостей або фальшивих документів, приховування будь-якого факту, за наявності якого особа не може набути громадянство України.

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

Питання громадянства досить складні. Ними займаються різні державні органи. За Законом «Про громадянство України», це — Президент України, Комісія при Президентові України з питань громадянства, спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань громадянства і підпорядковані йому органи, Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва, консульські установи. Крім цих органів, питаннями громадянства займаються органи внутрішніх справ різних рівнів, суди.

У системі державних органів особливе місце займає Президент України, який: приймає рішення і видає укази відповідно до Конституції України і цього закону про прийняття до громадянства України і про припинення громадянства України; визначає порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства та виконання прийнятих рішень; за-

112

тверджує Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства.

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

Комісія при Президентові України з питань громадянства (далі — Комісія) у своїй

діяльності керується нормами Конституції України, Закону «Про громадянство України», іншими законами, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а також «Положенням про Комісію при Президентові України з питань громадянства», затвердженим Указом Президента України від 27 березня 2001 р. Ця Комісія є допоміжним органом при Президентові України. Вона утворена відповідно до Закону «Про громадянство України». Комісія діє у складі голови, заступника голови, відповідального секретаря та її членів. Заступником голови Комісії за посадою є керівник Управління з питань громадянства Адміністрації Президента України, відповідальним секретарем Комісії — завідувач сектору по забезпеченню діяльності Комісії з питань громадянства цього Управління.

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

113

Згідно зі ст. 24 Закону «Про громадянство України» спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства і підпорядковані йому органи здійснюють такі повноваження: 1) приймають заяви разом з необхідними документами щодо прийняття до громадянства України та виходу з громадянства України, перевіряють правильність їх оформлення, відсутність підстав, за наявності яких особа не приймається до громадянства України, а також підстав, за наявності яких не допускається вихід з громадянства України, і разом зі своїм висновком надсилають на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства; 2) готують подання про втрату особами громадянства України і разом з необхідними документами надсилають на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства; 3) приймають рішення про оформлення набуття громадянства України особами за підставами, передбаченими пунктами 1, 2, 4—10 ст. 6 цього закону; 4) скасовують прийняті ними рішення про оформлення набуття громадянства України у випадках, передбачених ст. 21 цього закону; 5) виконують рішення Президента України з питань громадянства; 6) видають особам, які набули громадянство України, паспорти громадян України, свідоцтва про належність до громадянства України (для осіб віком до 16 років), тимчасові посвідчення громадянина України, проїзні документи дитини, довідки про припинення громадянства України; 7) вилучають у осіб, громадянство України яких припинено, паспорти громадянина України, свідоцтва про належність до громадянства України, тимчасові посвідчення громадян України, паспорти громадянина України для виїзду за кордон, проїзні документи дитини; 8) ведуть облік осіб, які набули громадянство України та припинили громадянство України.

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства раз на півріччя повинен інформувати Комісію при Президентові України з питань громадянства про виконання рішень Президента України з питань громадянства. Він і підпорядковані йому органи здійснюють повноваження, передбачені частиною першою ст. 21 закону, стосовно осіб, які проживають на території України.

Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва і консульські установи України здійснюють повноваження, передбачені ст. 24 Закону «Про громадянство України» стосовно осіб, які постійно проживають за кордоном.

Процедури провадження справ з питань громадянства детально регламентуються в затвердженому Указом Президента України 27 березня 2001 р. «Порядку провадження за заявами і поданнями з питань громадянства та виконання прийнятих рішень». Цей документ відповідно до Закону «Про громадянство України» містить: перелік документів, які подаються для встановлення належності до громадянства, прийняття до громадянства; оформлення набуття громадянства України; припинення громадянства України; скасування рішень про оформлення набуття громадянства України; процедуру подання цих документів та провадження за ними; виконання прийнятих рішень з питань громадянства України.

Так, для оформлення поновлення у громадянстві України особа, яка після прийняття громадянства України не набула іноземного громадянства, подає такі документи: а) заяву у двох примірниках про поновлення у громадянстві України; б) три фотокартки (розміром 35 на 45 мм); в) довідку про припинення громадянства або інший документ, що підтверджує припинення громадянства України; г) декларацію про відсутність іноземного громадянства.

Законодавчо врегульований порядок виконання прийнятих рішень з питань громадянства. Так, у разі прийняття щодо особи рішення про встановлення належності до громадянства України, прийняття до громадянства України або оформлення набуття громадянства України головні управління МВС України в Автономній Республіці Крим, місті Києві, Київській області, управління МВС України в областях, місті Севастополі, дипломатичне представництво чи консульська установа України за місцем її проживання реєструють особу громадянина України. Такій особі видається довідка про реєстрацію особи громадянином України, яка подається нею для одержання документів, що підтверджують громадянство України. Особам, які постійно проживають за кордоном і набули громадянства України, за винятком осіб, які взяли зобо-

115

в'язання припинити іноземне громадянство, дипломатичні представництва чи консульські установи України видають паспорти України для виїзду за кордон або свідоцтва про належність до громадянства України.

Загальний строк виконання рішень з питань громадянства не повинен перевищувати одного місяця.

Закон «Про громадянство України» встановлює порядок оскарження рішень з питань громадянства, дій чи бездіяльності органів державної влади, посадових і службових осіб. Рішення з питань громадянства, прийняті спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань громадянства, Міністерством закордонних справ України та їх органами, можуть бути оскаржені в установленому законом порядку до суду. Дії та бездіяльність посадових і службових осіб, які порушують порядок та строки розгляду справ про громадянство і виконання рішень з питань громадянства, можуть бути оскаржені у судовому та адміністративному порядку. Особи, які постійно проживають за кордоном, оскаржують неправомірні дії чи бездіяльність посадових осіб дипломатичних представництв чи консульських установ України в установленому законом порядку до суду.

Таким чином, є всі підстави вважати, що інститут громадянства в Україні відповідає міжнародно-правовим стандартам і його норми спрямовані на забезпечення

стійкого правового зв'язку людини і Української держави, на забезпечення прав особи в різних сферах суспільного життя.

### Контрольні запитання

1. Дайте визначення поняття громадянства України.
2. На яких принципах базується правове регулювання громадянства України?
3. Які підстави та форми набуття громадянства України?
4. Які підстави та форми припинення громадянства України?
5. Перелічіть систему органів, які займаються вирішенням в Україні питань громадянства.
6. Яка процедура провадження справ щодо громадянства?

116

## РОЗДІЛ 6 КОНСТИТУЦІЙНІ ПРАВА, СВОБОДИ ТА ОBOB'ЯЗКИ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА § 1. Поняття конституційно-правового статусу людини і громадянина та його структура

Питання про права і свободи громадянина є складовою частиною проблем фактичного становища особи в суспільстві й державі. Воно визначається не тільки юридичними нормами, а й іншими соціальними нормами і називається суспільним статусом особи. Відповідно правовий статус особи є лише частиною її суспільного статусу і стосується тільки її зв'язків з державою.

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

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

Є кілька видів правового статусу: 1) загальний, або конституційний, статус людини і громадянина; 2) спеціальний, або родовий, статус окремих категорій громадян; 3) індивідуальний статус, який характеризує стать, вік, сімейний стан тощо; 4) статус іноземців, осіб без громадянства, осіб з подвій-

117

ним громадянством; 5) галузеві правові статуси (адміністративно-процесуальний, кримінально-процесуальний тощо).

**Загальний правовий статус** — це статус особи як громадянина держави, члена суспільства. Він визначається насамперед Конституцією держави і не залежить від різних поточних обставин, наприклад, сімейного стану, посади, здійснюваних функцій. Цей статус є єдиним і однаковим для усіх, характеризується відносною статичністю, узагальненістю. Змістом такого статусу є головним чином ті права й обов'язки, які надані і гарантовані всім Конституцією. Сюди не входять численні суб'єктивні права і обов'язки, які постійно виникають залежно від трудової діяльності людей, характеру правовідносин, в які вони вступають, від інших чинників. Загальний правовий статус є

базовим, вихідним для всіх інших. По ньому можна судити про характер, соціальну природу і ступінь демократичності суспільства. Він не може бути змінений без відома держави, законодавця.

**Спеціальний, або родовий, статус** відображає особливості становища окремих категорій громадян (наприклад, студентів, військовослужбовців, пенсіонерів, вузівських працівників, учителів, фермерів, селян, робітників, учасників війн тощо). Ці верстви населення на підставі конституційного статусу громадянина можуть мати додаткові права, обов'язки, передбачені законодавством.

**Індивідуальний статус** фіксує конкретику окремої особи (стать, вік, сімейний стан, виконувану роботу тощо). Цей статус рухомий, динамічний, він змінюється разом зі змінами, які відбуваються з особою в процесі її життєдіяльності.

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

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

118

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

Цей конституційний інститут відображає найсуттєвіші засади, які встановлюють правовий статус людини в державі й суспільстві, принципи їх взаємовідносин. Конституційне право України виконує особливу роль у визначенні правового статусу людини і громадянина. До його предмета належить закріплення не всіх прав і свобод, обов'язків, а лише основ правового статусу особи, які складаються в сфері відносин суспільство — держава — особа. При цьому дані відносини мають основоположний характер і відбивають взаємний зв'язок суспільства, держави і особи.

Структуру **конституційного статусу** особи в Україні як інтегративного поняття утворюють такі елементи: 1) громадянство; 2) правосуб'єктність, яка включає в себе правоздатність і дієздатність; 3) основні права, свободи, законні інтереси і обов'язки; 4) правові принципи; 5) гарантії правового статусу, серед яких особливе значення має юридична відповідальність. Основу правового статусу особи складають її права, свободи, законні інтереси і обов'язки. В їх єдності вони є базою для інших прав і свобод, які мають людина і громадянин.

Природа конституційних прав і свобод людини визначається тим, що в якій би країні особа не проживала, вона перебуває під захистом світового співтовариства, а також держави, громадянином якої є. Стан свободи не дарується публічною владою, а належить людині від її народження і реалізується через суб'єктивні права, які мають

встановлює, що всі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах, що права і свободи людини є невідчужуваними й непорушними.

На шляху свободи стоїть держава, яка створюється людьми для підтримки можливості реалізації самої свободи. Держава через закони, і насамперед Конституцію, закріплює права і свободи людини, які є мірою можливої поведінки для особи. Таким чином, права людини виникають з природного права, а права громадянина — з позитивного. Але і ті, й другі мають невідчужуваний характер. Права людини є вихідними, оскільки вони притаманні всім людям незалежно від того, чи є вони громадянами держави, в якій проживають; а права громадянина — це права, які закріплюються за особою лише в силу її належності до держави (громадянство).

Конституційно-правовий статус громадянина дещо відрізняється від статусу не громадянина, який проживає на території України, але не має права обирати і бути обраним до органів державної влади, брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, займати державні посади тощо. Права громадянина — це своєрідне обмеження рівності між людьми, оскільки іноземці і особи без громадянства не мають усього комплексу прав і свобод, насамперед політичних, якими в повному обсязі володіють громадяни України. Такий стан з правами іноземців відповідає міжнародним стандартам і зумовлений правомірним бажанням кожної держави надати своїм громадянам усі права і свободи, а також можливості виконувати всі обов'язки, насамперед військову службу. Але це не означає, що іноземці, особи без громадянства не мають ніяких обов'язків (наприклад, вони повинні дотримуватись Конституції та законів України, сплачувати податки).

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

Конституція України закріплює ті права, свободи і обов'язки, які життєво важливі і соціально необхідні для окремої

120

людини і нормального функціонування суспільства, держави. Конституційні права і свободи є ядром правового статусу особи, основою інших прав, які встановлюються іншими галузями права України.

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



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

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

Відмінність між поняттями «право» і «свобода» значною мірою умовна, оскільки вони означають юридично визнану можливість для особи вибрати вид і міру своєї поведінки. Але поняття «свобода» переважно розуміється як невтручання у внутрішній світ людини і громадянина (свобода совісті, світогляду, віросповідання, свобода думки, свобода літературної, художньої, наукової творчості). Розуміння поняття «право» більшою мірою пов'язане з тим, що для його реалізації необхідні позитивні дії з боку держави або правомочність людини на участь у діяльності окремих політичних і еконо-

121

мічних структур (право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної чи моральної шкоди; гарантування кожному знати свої права і обов'язки; право на безпечне довкілля; право на освіту; право на охорону здоров'я тощо). Нерідко для розуміння терміна «право» застосовується термін «свобода».

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

**Конституційні права і свободи** — це закріплені в Конституції України і гарантовані державою можливості, які дають кожній людині і громадянину вільно і самостійно обирати вид і міру своєї поведінки, користуватися наданими йому соціальними благами як в особистих, так і загальних інтересах.

**Конституційний обов'язок** — це встановлена державою в інтересах всіх членів суспільства і закріплена в Конституції необхідність, що встановлює кожному громадянину відповідний вид і міру поведінки і відповідальність за належне його виконання.

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

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

*По-перше*, під правовий статус особи підводиться сучасна законодавча база: прийнята нова Конституція України, закони про громадянство, про Конституційний Суд України, про політичні партії, про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, інші закони та нормативно-правові акти, які безпосередньо пов'язані з визначенням прав людини і громадянина в політико-правовій сфері.

*По-друге*, завдяки Конституції, і насамперед ст. 3 Основного Закону України, закладена нова концепція взаємовідносин людини і громадянина з пріоритетом прав особи, оскільки «держава відповідає перед людиною за свою діяльність.

122

Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Патерналістські засади цих відносин поступаються місцем партнерству і співробітництву

відповідно до принципів громадянського суспільства.

*По-третє*, конституційний статус людини і громадянина на сьогодні має під собою не моноідеологічне підґрунтя марксизму-ленінізму, як це було раніше, а базується на принципах плюралістичної демократії, основи якої закладено в ст. 15 Конституції, що «суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності», що «жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова». Правовий статус особи, як і інші конституційно-правові інститути, «відчищається» від класового догматизму, апологетики, тоталітарної свідомості і мислення індивіда як носія конституційного статусу, і відповідно цей статус починає адекватніше відображати існуючі реалії.

*По-четверте*, відбувається перехід від командно-заборонюючих методів регламентації правового статусу особи до дозвільного, від бюрократичного централізму до розумної автономії і самостійності. Конституція (ст. 19) встановлює, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких людина не може бути примушена робити те, що не передбачено законодавством. Конституція виходить з того, що держава повинна бути гарантом не тільки прав та свобод людини і громадянина, як це впливає зі змісту частини другої ст. 3 Конституції, а й неприпустимості не передбачених Конституцією і законами втручання в життя і діяльність особи та примусового впливу на неї. Українська держава має виступати гарантом особи від свавілля, беззаконня, самоуправства, зловживання посадових осіб.

Правовий статус людини і громадянина безпосередньо пов'язаний зі статусом державних інституцій і самоврядних органів. Конституція України встановлює, що органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга ст. 19 Конституції). Таким чином, діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування має бути спрямованою на служіння особі й суспільству, і будь-які

123

прогалини, колізії та інші недоліки в законах, інших нормативно-правових актах мають тлумачитись і використовуватись на користь людини і громадянина. Ніщо не може бути підставою і ніхто не може примусово робити те, що не передбачено законодавством.

Сучасний конституційний статус особи в Україні ґрунтується на концептуально новій основі, де права людини визнаються найвищою соціальною цінністю.

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

Для конституційно-правового регулювання основних прав і свобод людини і громадянина в Україні на сучасному етапі порівняно з минулим радянським етапом характерними є такі взаємопов'язані тенденції: 1) розширення каталогу прав і свобод, закріплених на рівні Основного Закону; 2) новелізація традиційних конституційних прав, свобод і обов'язків; 3) пріоритетність не соціально-економічних, як це було раніше, а громадянських і політичних прав і свобод; 4) орієнтація конституційно-правової регламентації правового статусу особи на міжнародні стандарти прав людини; 5) посилення гарантій основних громадянських і політичних прав і свобод і звуження гарантованості економічних, соціальних і культурних (духовних) прав; 6) звуження кола

конституційних обов'язків; 7) посилення в цілому юридичних гарантій прав і свобод. Розглянемо ці тенденції.

**Розширення каталогу основних прав і свобод людини і громадянина** є позитивною тенденцією, яка йде в руслі прагнення побудувати в Україні демократичну, правову державу. На конституційному рівні в Основному Законі України 1996 р. гарантується право кожного, хто на законних підставах перебуває на території України, свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, право на життя, право на повагу до гідності, на свободу об'єднання у політичні партії і громадські організації,

124

на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом, право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів, на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, право національних меншин на навчання рідною мовою у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства.

**Новелізація конституційних норм про права і обов'язки громадян.** З урахуванням сучасних соціально-економічних і політичних реалій, інших чинників у Конституції України 1996 р. у новій редакції даються традиційні конституційні права і свободи людини і громадянина, в тому числі права на працю, на соціальний захист, на житло, на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, на освіту тощо. Ці та інші статті краще відпрацьовані і в юридично-технічному аспекті, аніж у радянських конституціях.

У Конституції України 1996 р. на відміну від Конституції УРСР 1978 р. по-новому **розташований порядок закріплення основних прав і свобод.** Якщо в старому Основному Законі на першому місці були соціально-економічні права, то в чинному — громадянські і політичні, тобто в тій послідовності, як ці права зароджувались історично. В епоху буржуазних революцій спочатку виникли громадянські і політичні права, тобто права першого покоління, а вже потім соціально-економічні — другого покоління. Це значною мірою підтверджує і відхід Української держави від своєї патерналістської ролі.

**Спрямованість конституційно-правової регламентації статусу людини і громадянина на міжнародно-правові стандарти** є загальною тенденцією в нормативно-правовому закріпленні основних прав і свобод особи не тільки в Україні та в інших країнах СНД, а й у цілому в міжнародному співтоваристві, що свідчить про намагання людства забезпечити права особи, її гідність, захист, в якій би країні вона не проживала. Історія свідчить, що людству невідома ситуація, коли б не було необхідності докладати зусилля для підтримки і захисту прав і свобод індивіда. Кожне покоління по-своєму відповідає на вічний виклик історії, пов'язаний з обстоюванням таких

125

великих цінностей, як свободи і права людини<sup>1</sup>. Конституція України, виходячи з ідеалів гуманізму і справедливості, закріплює широкий каталог прав і свобод людини і громадянина, який вже є загальноновизнаним у світовому співтоваристві і є надбанням світового конституціоналізму. Права і свободи людини і громадянина визнаються і гарантуються в Україні згідно з загальноновизнаними принципами і нормами міжнародного права і відповідно до Конституції України. Найважливішими для доктрини і практики прав людини в Україні є Загальна декларація прав людини (1948 р.),

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1966 р.), Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.), інші пакти про права людини, і особливо Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини (1950 р.). Україна вступила в Раду Європи, підписавши при вступі Європейську конвенцію 1950 р., що зобов'язує сприймати її зміст з позиції європейського права в галузі прав людини.

У Конституції України 1996 р. набуло більшого **посилення гарантування основних громадянських і політичних прав та свобод** особи і звуження гарантій соціально-економічних і культурних (духовних) прав та свобод людини і громадянина. Це зумовлено, з одного боку, відходом від патерналістської функції держави, а з другого — з розумінням, що держава, на жаль, навіть у досить багатих країнах не в змозі в повному обсязі гарантувати права людини в соціально-економічній сфері. В економічних, соціальних і культурних правах розкривається важлива грань соціальної правової держави. Держава не може і не повинна роздавати всім громадянам матеріальні, соціальні і духовні блага, але має забезпечити їм можливість захищати своє право на гідне життя. Для цього необхідно розумно обмежити свободу інших, оскільки якщо держава не зробить цього, то суспільство постійно роздиратимуть соціальні суперечності. Із цього виходив український законодавець, закріпивши в ст. 13 Конституції положення про те, що власність зобов'язує і що вона не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, со-

-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Общая теория прав человека.* — М., 1996. — С. 5.

ціальну спрямованість економіки, а в частині восьмій ст. 41 Основного Закону підкреслюється, що використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства.

Соціально-економічні і культурні (духовні) права громадян України невіддільні від особистих і політичних, оскільки всі права і свободи взаємопов'язані і складають єдиний правовий статус людини і громадянина. Водночас захищеність соціально-економічних прав, а відповідно і їх гарантованість не може бути такою ж, оскільки в суспільстві з ринковою економікою механізм розподілу благ перебуває не тільки в руках держави, як це було за радянських часів.

**Посилення в цілому юридичних гарантій прав і свобод людини і громадянина** в Конституції України 1996 р. порівняно з Конституцією УРСР 1978 р. впливає з прагнення побудувати в Україні правову, демократичну державу, основою якої є права людини. В Основному Законі (ст. 55—64) уперше детально і чітко встановлюються юридичні гарантії прав особи. Гарантії — один із елементів основ правового статусу людини і громадянина. Вони необхідні для правового статусу в цілому і для кожного його елемента. Але насамперед потребують гарантування права і свободи. Конституція України закріплює гарантії захисту прав людини і громадянина судом, на відшкодування шкоди, на правову допомогу, неприпустимість зворотної дії законів та інших нормативно-правових актів, презумпцію невинуватості тощо.

**Звуження кола конституційних обов'язків**, які закріплюються в Конституції України 1996 р., порівняно з Конституцією УРСР 1978 р. пов'язане насамперед з новим розумінням співвідношення прав і обов'язків між собою як парних категорій та правових явищ, і намаганням підкреслити демократичний характер нового Основного Закону за рахунок звуження конституційно закріплених обов'язків. Так, у Конституції 1996 р.

немає положень, які були в Конституції УРСР 1978 р., про те, що «обов'язок і справа честі кожного здатного до праці громадянина — сумлінна праця в обраній ним галузі суспільно корисної діяльності, додержання трудової дисципліни» (ст. 58), що «громадянин України зобов'язаний оберігати інтереси держави, сприяти зміцненню її могутності й автори-

127

тету» (ст. 60), що «обов'язок кожного громадянина України - поважати національну гідність інших громадян, зміцнювати дружбу націй і народностей України» (ст. 62), що інтернаціональний обов'язок громадянина України - сприяти розвитку дружби і співробітництва з народами інших країн, підтриманню і зміцненню загального миру» (ст. 67). Невключення до Конституції України 1996 р. зазначених положень Основного Закону УРСР 1978 р. пов'язано і з труднощами гарантування реалізації цих обов'язків. Але, мабуть не всі ці обов'язки слід було вилучати, наприклад, повага національної юності інших громадян, адже Україна - багатонаціональна держава.

Водночас у Конституції України дещо розширилось коло обов'язків. Наприклад, у ній записано, що «кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом» (ст. 67), шанувати державні символи України (ст. 65). Таким чином, звуження кола конституційно закріплених основних обов'язків у Конституції України 1996 р. поєднується з процесом новелізації традиційних обов'язків і встановленням нових. Це діалектичний процес, який відповідає сучасному етапу державотворення в Україні.

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

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

Такими принципами є: 1) належність людині основних прав і свобод від народження і їх невідчужуваність; 2) відповідність правового статусу особи в Україні вимогам і стандартам, які на сьогодні склалися в міжнародному співтоваристві; 3) поєднання індивідуальних інтересів особи з інтересами інших осіб, держави і суспільства; 4) загальність конституційних прав, свобод і обов'язків; 5) юридична рівність громадян України, їх рівноправність; 6) гарантованість конституційного статусу особи; 7) заборона незаконного обмеження консти-

128

туційних прав і свобод громадян України; 8) принцип єдності прав і обов'язків; 9) гуманістична спрямованість основ правового статусу особи; 10) загальнодоступність основних прав і свобод людини і громадянина.

Принцип належності людині основних прав і свобод від народження і їх невідчужуваність знайшов чітке втілення в ст. 21 Конституції України: «Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними». Конституція України визначає, що основні права і свободи є невідчужуваними, і, відповідно, належать кожному від народження і визнаються основними для людини і громадянина.

Визнання природного характеру прав людини є важливим ціннісним орієнтиром для законодавця, який у позитивному праві покликаний закріпити природні права особи.

Характеризуючи основні права людини як невідчужувані, Конституція України підкреслює неможливість і неприпустимість позбавлення людини цих прав і свобод. Цьому слугує і положення частини другої ст. 22 Конституції про те, що конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Більш того, у частині першій ст. 22 Конституції підкреслюється, що права і свободи людини і громадянина, які закріплені Конституцією, не є вичерпними.

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

Визнаючи міжнародні норми з прав людини, Українська держава бере на себе зобов'язання не тільки перед міжнарод-

129

ним співтовариством, а й перед усіма, хто перебуває під її юрисдикцією. Кожний індивід має право вимагати від держави виконання взятих нею на себе міжнародних зобов'язань, і з цією метою особа може використовувати як національні механізми захисту, в тому числі можливості Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, так і звертатись до міжнародних судових й несудових органів.

**Принцип поєднання індивідуальних інтересів особи з інтересами інших осіб, держави і суспільства** є одним з визначальних принципів основ конституційного статусу особи в Україні. Він досить чітко закріплений у ст. 23 Конституції: «Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості». Конституція виходить з необхідності дбайливого ставлення до прав і свобод людини і громадянина, неприпустимості звуження або скасування прав і свобод. «Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України» (ст. 64 Конституції).

Принцип поєднання індивідуальних інтересів з інтересами інших суб'єктів правовідносин покликаний забезпечити нормальну життєдіяльність суспільства і кожної людини. Права і свободи людини і громадянина виражають багатоманітність інтересів особи в різних сферах життя. Вони надають людині свободу вибору і самовизначення і водночас встановлюють межі такої свободи. Суспільство з розвинутими демократичними традиціями, визнаючи значущість індивідуалізму як чинника суспільного розвитку, не може допустити, щоб індивідуалізм переростав у егоїзм, неповагу до інтересів суспільства, інших людей. Ніяке суспільство не може надати людині безмежної свободи, оскільки це породжує анархію, свавілля, конфлікти індивідуальних інтересів.

Тому система конституційних прав і свобод людини і громадянина в Україні формується таким чином, щоб забезпечити законні інтереси людей і запобігати можливим порушенням їх прав і свобод у результаті зловживання ними з боку інших

осіб. Цьому слугує насамперед конституційний принцип рівності, тобто рівності всіх перед законом, який означає відсут-

130

ність у будь-якої особи привілеїв перед іншими людьми у правовій сфері. Усі рівні в користуванні правами й свободами. У разі, коли права і законні інтереси людини порушуються в результаті зловживання з боку інших осіб, держава надає людині можливість захищати свої права засобами, не забороненими законом. Поряд з цим особа має право використовувати державні засоби захисту своїх прав і свобод, які гарантуються Конституцією і законодавством України.

**Принцип загальності конституційних прав, свобод і обов'язків** означає, що закріплені в Конституції України права і обов'язки стосуються не окремих осіб, а всіх без винятку громадян Української держави. Не допускається ніяка дискримінація. Норми Конституції поширюються на всіх фізичних осіб, які перебувають на території України. Визнаючи те чи інше право основним, держава виходить з можливості реалізації його всіма. Цим зумовлюється і процес розширення основних прав і свобод у міру створення відповідних соціально-економічних передумов. Так, Конституція України встановлює, що права і свободи людини і громадянина, закріплені в Конституції, не є вичерпними. Обов'язки також несуть не окремі члени суспільства, а всі.

**Юридична рівність громадян України, їх рівність** як принцип основ конституційного статусу людини і громадянина в Україні є одним з основоположних. Ст. 24 Конституції встановлює, що «громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом», а частина перша ст. 21: «Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах». У ст. 24 Конституції виділені два основні аспекти цього принципу: а) рівність громадян перед законом; б) рівність жінки і чоловіка.

Рівність усіх перед законом означає, що закон, його приписи рівною мірою є обов'язковими для всіх його адресатів, що суд однаково є доступним для усіх, і суд у своїй діяльності по розгляду спорів повинен керуватися тільки законом, а не якимись іншими підставами. У частині другій ст. 24 Конституції підкреслюється, що не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними

131

та іншими ознаками. Таким чином, Конституція фіксує широкий, але не закритий перелік таких підстав.

Рівноправність жінки і чоловіка чітко визначена в частині третій ст. 24 Конституції України, яка встановлює, що рівність жінки і чоловіка забезпечується: а) наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за неї; спеціальними заходами щодо охорони праці і здоров'я жінок, встановленням пенсійних пільг; б) правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства і дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям. Ці конституційні положення досить важливі, оскільки до цього часу в Україні реально не забезпечуються для жінок рівні можливості реалізації прав. Жінок мало на керівних посадах, серед народних депутатів України, підприємців, міністрів. В умовах зростання безробіття «кандидатами» на звільнення, як правило, є жінки. Тому ця конституційна норма спрямована на забезпечення правового захисту прав жінок від

будь-яких форм дискримінації за ознакою статі. Поточне законодавство України передбачає розгорнуту систему заходів щодо реалізації конституційного принципу рівноправності жінок і чоловіків.

**Гарантованість конституційного статусу особи** як принцип правового статусу людини і громадянина насамперед проявляється в положенні частини другої ст. 3 Конституції України, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком. Кабінет Міністрів України «вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина» (п. 2 ст. 116 Конституції). Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують «законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян» (п. 2 ст. 119 Конституції). На прокуратуру України покладається представництво інтересів громадян у суді у випадках, визначених законом (п. 2 ст. 121 Конституції).

Суб'єктом, який насамперед гарантує права і свободи особи, є держава. Її роль як гаранта впливає з перелічених та

132

інших конституційних норм, особливо положень ст. 3 Конституції. Держава забезпечує захист прав і свобод через діяльність усієї системи державних органів. Так, Президент України є гарантом додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (частина друга ст. 102 Конституції). Парламент України приймає закони, які спрямовані на забезпечення прав людини і громадянина, приймає на посаду і звільняє з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Завдання по створенню умов для реалізації прав і свобод людини і громадянина виконують не тільки державні, а й недержавні інституції: органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, насамперед профспілки, творчі спілки, жіночі, молодіжні, ветеранські організації.

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

Заборона на обмеження прав і свобод не є абсолютною. Людина живе у суспільстві і її інтереси перехрещуються з інтересами інших осіб. Тому ст. 23 Конституції встановлює, що людина не повинна порушувати права і свободи інших людей. Обмеження прав і свобод людини і громадянина можливі, але ж підстави для цього чітко визначені в Конституції України. Так, ст. 64 Конституції України встановлює, що конституційні права і свободи не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обме-

-----

<sup>1</sup> Докладніше див.: *Тодыка Ю. Н., Яворский В. Д.* Президент Украины: конституционно-правовой статус. — Х., 1999. — С. 147—151.



ження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Водночас і в цих умовах не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 Конституції України.

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

**Гуманістична спрямованість основ правового статусу особи** найбільш чітко відбивається в конституційному положенні про те, що людина є найвищою соціальною цінністю. Історія виникнення і розвитку прав і свобод людини свідчить, що джерелом рівноправності і гуманізму є природна сутність людини. Історичний зміст гуманізму полягає в боротьбі за справедливе, засноване на рівноправності суспільство. Соціальна справедливість — головна риса гуманізму. Гуманізм як основоположний принцип державного і суспільного ладу лежить в основі конституційно-правового статусу людини і громадянина. Положення ст. 3 Конституції України визначають гуманістичну спрямованість конституційного регулювання суспільних відносин, демократичний вектор розвитку національної правової системи. Ідеї гуманізму мають юридичне вираження в чинній Конституції України, в поточному законодавстві.

134

У Конституції України другий розділ починається не з соціально-економічних, як було раніше, а з громадянських (особистих) прав і свобод, тобто з прав і свобод, які утверджують гідність людини, її честь та репутацію. Численні статті Конституції, що регламентують процедуру захисту таких цінностей, спрямовані на обстоювання процедур захисту цінностей, гідності людини, навіть якщо вона винна в скоєнні правопорушення.

Гуманістична спрямованість конституційно-правового статусу людини і громадянина проявляється також у наданні пільг окремим категоріям осіб. Виходячи з гуманістичних принципів, Конституція України і поточне законодавство передбачають систему пільг і переваг для тих, хто нужденний, потребує захисту (діти, жінки, хворі, інваліди тощо). «Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону» (частина друга ст. 47 Конституції); «Утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу. Держава заохочує і підтримує благодійницьку діяльність щодо дітей» (частина третя ст. 52). Головна мета надання пільг і переваг окремим категоріям осіб полягає в тому, щоб вирівняти фактичне становище всіх громадян України, створити більш-менш рівні можливості для розвитку нерівних за своїм станом людей, зрівняти поки що не

однакові їхні житлові умови, зменшити фактичну нерівність. У цьому досить яскраво проявляється демократичний потенціал Конституції України, конституційного законодавства в цілому.

**Принцип єдності прав і обов'язків** як принцип основ конституційного статусу особи виражається не тільки в тому, що у кожного є як права, так і обов'язки, а й у тому, що багато прав є водночас і обов'язками. Найбільш чітко цей принцип закріплений у ст. 23 Конституції України, що не буває прав без обов'язків. Так, ст. 13 Конституції проголошує, що кожний громадянин має право відповідно до закону користуватися об'єктами права власності, а п. 8 ст. 41 Основного Закону передбачає, що використання власності не може завдати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільс-

135

тва, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі, а ст. 66 Конституції встановлює, що «кожен зобов'язаний не заподіювати шкоди природі». З установленим у частині першій ст. 50 Конституції правом кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля кореспондується обов'язок оберігати природу (ст. 66 Конституції).

Єдність прав і обов'язків виражається: а) в їх однаковій соціально-політичній однорідності; б) їх однаковій значущості і цінності; в) в їх узгодженості; г) в діалектичній взаємодії як парних категорій; ґ) у рівнозначності прав і обов'язків як міри поведінки суб'єктів (відповідно можливого і необхідного); д) неможливості роздільного (незалежного) функціонування і реалізації; е) в спільності цілей, шляхів і завдань розвитку; є) у гарантованості з боку держави і однаковій зацікавленості в їх здійсненні.

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

#### § 4. Покоління прав людини

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

Ці права розрізняються не тільки за сферами життєдіяльності, а й за часом їх виникнення. Звідси й з'явився вислів — «три покоління прав людини».

136

**Перше покоління прав людини** сягає витоків конституціоналізму. Воно виходило з традиційних ліберальних цінностей, які були сформульовані у процесі буржуазних революцій, а потім знайшли втілення у практиці законотворчості демократичних держав. Йдеться про громадянські і політичні права — право на свободу думки, совісті і релігії, право кожного громадянина на участь у державних справах, право на рівність перед законом, право на життя, свободу і безпеку особи, право на свободу від необґрунтованого арешту, затримання, право на гласний розгляд незалежним і

неупередженим судом, з дотриманням усіх вимог справедливого розгляду справи, виборче право, свобода слова, друку та ряд інших. Ці права виражали так звану негативну свободу: вони зобов'язували державу утримуватися від втручання в сферу особистої свободи і створювати умови для участі громадян в усіх сферах життєдіяльності. У Конституції України права людини розташовані відповідно до того, як вони зароджувалися.

**Друге покоління прав людини** сформувалося у процесі боротьби народів за поліпшення свого економічного життя, підвищення культурного статусу. Це так звані позитивні права, для реалізації яких необхідна організуюча, плануюча та інші форми діяльності держави по забезпеченню цих прав. Перша чверть і особливо середина ХХ ст. характеризуються широким включенням до конституцій соціально-економічних прав і свобод, що гарантують насамперед інтереси тих, хто працює за наймом, — право на працю і пов'язаних з ним гарантій, включаючи соціальне забезпечення трудящих. До конституцій включалися права і свободи соціально-культурного характеру (право на освіту, на доступ до досягнень науки, культури). Права другого покоління були спрямовані на пом'якшення протистояння багатих і бідних. Так, Веймарська Конституція 1919 р. закріпила можливість заробляти собі на життя працюю, право на соціальне страхування по старості, у зв'язку з хворобою. У ст. 151 Конституції встановлювалося, що лад господарської діяльності має відповідати засадам справедливості і цілям забезпечення для всіх існування, гідного людини. Так були закладені засади другого покоління прав людини. Досить широкий набір соціально-економічних прав був закріплений у Конституції СРСР 1936 р., хоча деякі з них як

137

програмні були заявлені ще у Конституції РСФСР 1918 р. І хоча соціальна захищеність у СРСР була незначною, проте вона була і вплинула на світову суспільну думку, на ідею формування прав людини другого покоління. Суттєве значення мало й побоювання соціальних збурень і заворушень у буржуазних державах, які могли виникнути під впливом внутрішнього кризового стану суспільства, а також на основі досвіду СРСР<sup>1</sup>.

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

Права першого покоління за своєю природою суттєво відрізняються від прав другого покоління. Це пов'язано з позицією держави щодо них. Права першого покоління в буржуазній політико-правовій думці кваліфікуються як негативні, тобто як право на захист від будь-якого втручання, в тому числі і державного, в реалізацію громадянських та політичних прав. Інша природа — у соціальних прав, для реалізації яких держава не може утриматися від втручання в цю сферу. Завдання полягає в тому, щоб створити соціальні програми і вести організаційну і господарську діяльність для реального забезпечення цих прав. Ряд сучасних буржуазних держав не приєдналися до Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, мотивуючи свою позицію тим, що зазначені у цьому Пакті права не є суб'єктивними і не можуть бути захищені через суд. Хоча така позиція має під собою певне підґрунтя і аргументи, але приєднання до Пакту потребує від держави вдосконалювати своє внутрішнє законодавство і узгоджувати згідно з ним свою діяльність. Наприкінці ХХ — на початку

XXI ст. держава не може не намагатися стати соціальною. Це закономірність розвитку сучасних держав, яка знайшла втілення в ряді конституцій зарубіжних держав —

-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Права человека накануне XX века.* — М., 1994. — С. 201.

138

ФРН, Франції, Італії, Іспанії, Португалії, Туреччини. У ст. 1 Конституції України записано, що Україна є державою соціальною. Це означає, що наша держава визнає соціально-економічні і культурні (духовні) права і досить широко їх закріплює у Основному Законі України, але гарантує їх недостатньо.

**Третє покоління прав людини** зумовлено загостренням у другій половині ХХ ст. глобальних проблем, серед яких на одне з перших місць виходить екологічна, а також вступ найбільш розвинутих країн в епоху інформатизації. Звідси — такі права, як право на безпечне довкілля, право на інформацію. Особливість третього покоління прав полягає в тому, що вони є колективними і можуть реалізовуватися сумісно.

Це так звані солідарні права, тобто право на розвиток, на мир, на безпечне навколишнє середовище, на спадщину людства, а також право на комунікацію, пов'язане з концепцією нового міжнародного інформаційного порядку. Права третього покоління — це колективні права, а не які-небудь «нові» права індивіда. Безумовно, кожна людина бере участь у реалізації таких прав, але ця участь пов'язана не з її особистим статусом, а з її становищем як члена відповідної спільноти. У сучасних теоріях є тенденція відносити до третього покоління прав людини ті з них, які конкретизують права перших двох поколінь (наприклад, на відмінність, тишу, спокій тощо). Такі права не є колективними, і відповідно немає підстав вважати їх правами третього покоління.

У Конституції України закріплені всі категорії і покоління прав людини. З прав третього покоління особливо слід відзначити право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Реалізація цього права в Україні в умовах несприятливих наслідків Чорнобильської катастрофи має велике значення і пов'язана з немалими труднощами. Це важлива функція держави. У Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. записано, що Україна дбає про екологічну безпеку громадян, про генофонд народу, його молодого

-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Тодика Ю. М., Старшинський С. В.* Право громадян на сприятливе навколишнє природне середовище. — Х., 1994.

139

покоління, що Україна має право на відшкодування збитків, заподіяних екології України органами СРСР.

У цілому основні права і свободи людини розвивалися згідно з такими тенденціями, як соціалізація; демократизація; гуманізація; інтернаціоналізація; широке закріплення на конституційному рівні основних прав, свобод і обов'язків людини і громадянина; зближення правового статусу громадянина і правового статусу людини, оскільки більшість держав світу надають іноземцям національний режим перебування на своїй території.

## § 5. Індивідуальні і колективні права

Конституція України закріплює права і свободи, які можуть реалізовуватися як індивідуально, так і колективно. Наприклад, право на працю реалізується індивідуально (частина перша ст. 43 Конституції), а право на страйк, на захист своїх економічних і соціальних інтересів (частина перша ст. 44 Конституції) — тільки колективно. Тільки колективно може бути реалізоване право громадянина України на збори, мітинги, походи, демонстрації (частина перша ст. 39 Конституції).

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

Право індивіда — це природне право, яке йому притаманне від народження. Воно є однією з головних цінностей людського буття і водночас мірилом усіх процесів, які відбуваються в суспільстві. Порушення природних прав людини деформує розвиток суспільства і дегуманізує саме це суспільство. Міжнародне співтовариство виробило принцип людського виміру, який в останній чверті ХХ ст. став орієнтиром у складних і суперечливих процесах, які мають місце і сьогодні у світі<sup>1</sup>.

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

-----  
<sup>1</sup> *Права человека: Учебник для вузов.* — М., 1999. — С. 140.

відуальних прав і свобод осіб, які входять до тієї чи іншої спільноти, колективу. Вони мають якісно інші властивості, які визначаються цілями й інтересами колективних утворень. Якими б різноманітними не були ці права, їх правомірність має визначатися людським виміром — правами індивіда. Колективні права не повинні ігнорувати прав людини, суперечити їм або обмежувати їх. Щодо цього винятком є надзвичайні ситуації, які створюють загрозу правам окремої людини, а отже, меті, яка об'єднує таку спільноту, є актуальними і протиправними. У сучасному світі не завжди вдається чітко поєднати індивідуальні й колективні права. Так, суперечності, які виникають між правами людини, правами держави, народу, нації, національних меншин, малих народів, є однією з причин міжнаціональних конфліктів, у яких кожна зі сторін висуває свої аргументи правоти, справедливості, законності, обстоює своє право на суверенітет, свої претензії на перегляд кордонів, використовуючи при цьому історичні аргументи, що тлумачаться на свою користь, обстоюючи право на самовизначення<sup>1</sup>.

Реалізація колективних прав пов'язана з волевиявленням народу. Так, згідно з частиною другою ст. 5 Конституції право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові. Тільки народ України виключно всеукраїнським референдумом вирішує питання про зміну території України (ст. 73). У ст. 12 Конституція встановлює, що держава сприяє консолідації та розвитку української нації, етичної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України.

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

Конституційні права, свободи і обов'язки, закріплені в Основному Законі України, являють собою цілісну систему, яка забезпечує гідний конституційно-правовий статус

особи. Відповідно є необхідність і можливість провести їх класифікацію

-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Права человека: Учебник для вузов.* — М., 1999. — С. 140.

141

на основі різних критеріїв. Класифікація — один із суттєвих прийомів аналітичного способу вивчення державно-правових явищ. Можливість проведення класифікації прав особи зумовлюється насамперед самим текстом Конституції, оскільки така можливість є тільки тоді, коли в ній містяться різні за змістом і в порівняно значній кількості права і свободи. Так, тільки другий розділ Конституції України містить 48 статей, тобто майже третину її тексту.

Класифікація прав і свобод людини і громадянина можлива на основі відповідних критеріїв: 1) залежно від суб'єктів вони поділяються на права і свободи людини і права і свободи громадянина. Обсяг прав у громадян більший, аніж у не громадян; 2) залежно від виду суб'єкта вони поділяються на індивідуальні і колективні; 3) за генезисом — на природні (природжені) і похідні (сформульовані в законах, в міжнародних пактах); 4) за характером утворення — на основні (конституційні) і доповнюючі (конкретизуючі); 5) за черговістю їх включення до конституцій — на права першого, другого та третього покоління; 6) за ступенем їх абсолютизації поділяються на такі, що підлягають обмеженню, і такі, що не підлягають обмеженню; 7) за змістом — на громадянські (особисті), політичні, економічні, соціальні і культурні.

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

## § 7. Особисті права і свободи

Особисті (громадянські) права і свободи є основою правового статусу особи і до них належать права: на життя; на повагу до гідності; на свободу та особисту недоторканність; на недоторканність житла; на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; на невтручання в особисте та сімейне життя; на вільний вибір місця проживання; на свободу думки і слова; на свободу світогляду і віросповідання (ст. 27— 35 Конституції України).

142

**Право на життя** є найголовнішим, невід'ємним правом кожної людини. Воно є визначальним, оскільки життя людини — це найвища цінність. Це право передбачено міжнародними правовими актами з прав людини. Уперше в нашій державі це право закріплене у ст. 27 Конституції України 1996 р., яка передбачає, що кожна людина має право на життя, і ніхто не може бути свавільно його позбавлений. На державу покладений обов'язок захищати права особи від протиправних посягань. Водночас частина третя ст. 27 Конституції встановлює, що «кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань». Після вступу України до Ради Європи в нашій державі був накладений мораторій на застосування смертної кари, згодом вона була скасована. Новий Кримінальний кодекс України, який вступив у дію 1 серпня 2001 р. не передбачає такого виду покарання, як смертна кара.

**Право на повагу до гідності людини** є невід'ємною ознакою цивілізованого суспільства. Воно є загальновизнаним на міжнародному рівні. У ст. 21 Конституції

України закріплюється, що «усі люди вільні і рівні у своїй гідності та правах». Ст. 28 Основного Закону, встановлюючи повагу до людської гідності, закріплює, що ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню. Причому людина без її вільної згоди не може бути піддана медичним, науковим чи іншим досліддам. Ця конституційна норма відповідає положенням Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, поводження і покарання, прийнятої 1948 р., учасницею якої є Україна. Наявність цієї норми в Конституції України свідчить про те, що повага до людської гідності є правовим обов'язком посадових осіб, усіх працівників державних структур. Але, як свідчить життя, ця конституційна норма часто порушується. Слід зазначити, що конституції багатьох країн світу закріплюють принцип гідності людини в тісному зв'язку з народним суверенітетом і основними обов'язками держави (наприклад, у Німеччині, Греції). Положення частини третьої ст. 28 Конституції України про неможливість піддавання жодної особи без її згоди медичним, науковим чи іншим досліддам відпо-

143

відає нормі ст. 7 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права.

У системі основних особистих прав людини і громадянина велике значення має право на **свободу та особисту недоторканність**. Це право послідовно проголошується в міжнародних документах: у Загальній декларації прав людини 1948 р. (ст. 3), Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 р. (ст. 9), Європейській конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р. (ст. 5). Згідно з цим правом ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом. Згідно з вимогами Конституції тримання під вартою може мати місце або як міра кримінального покарання, або як запобіжний захід на період досудового провадження, судового розгляду та набрання вироком законної сили. У цих випадках необхідне вмотивоване судове рішення або обвинувальний вирок. Згідно з частиною третьою ст. 29 Конституції України тримання під вартою у разі нагальної необхідності може застосовуватися без попереднього вмотивованого рішення в суді. Але його обґрунтованість протягом 72 годин має бути перевірена судом. У разі незгоди суду із застосуванням тримання під вартою особа підлягає негайному звільненню. Кожна особа, яка заарештована чи затримана, має право ознайомитися з мотивами свого арешту чи затримання та своїми правами. Особа або орган, які застосували такий захід, зобов'язані ознайомити заарештованого чи затриманого з мотивами арешту або затримання, а також з його відповідними правами.

**Право людини на недоторканність житла.** Приватне життя складають і ті сторони особистого життя, у які людина не бажає втручання інших. Це як би своєрідний суверенітет особи. Тому значне місце в системі особистих прав посідає право людини на недоторканність житла.

Гарантія недоторканності житла означає, що не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше як за вмотивованим рішенням суду. Англійське прислів'я «Мій дім — моя фортеця» чітко відображає сутність цього конституційного права; людина може робити в своєму домі те, що забажає.

144

У невідкладних випадках, пов'язаних із урятуванням життя людей та майна, чи з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, можливий встановлений законом порядок проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду і обшуку. Слід враховувати, що житлом за законодавством визнається і місце тимчасового проживання (готель, дім-інтернат, гуртожиток, пансіонат тощо).

У Конституції України вперше встановлюється **право людини на захист своєї гідності і доброго імені**. Ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України. Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Ці обмеження цілком відповідають міжнародно-правовим стандартам прав людини. Кожному громадянину України надається право знайомитися в органах державної влади, місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею. Суттєве значення має те, що конституційно гарантується судовий захист права спростувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї, а також право на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації. Це має принципове значення для забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Уперше в Конституції України 1996 р. закріплюється **свобода пересування**. Кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України за винятком обмежень, які встановлюються законом. Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну. Водночас поточне законодавство встановлює обмеження в свободі пересування і виборі місця проживання, що стосується місцевостей, в яких встановлений особливий режим (прикордонна смуга, закриті військові поселення, зони екологічного лиха тощо).

145

Порядок в'їзду в Україну і виїзду за її межі регламентується окремим законом.

Конституція гарантує кожному право на **свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань**. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом. Підставами для цього є: а) інтереси національної безпеки, територіальна цілісність України; б) забезпечення громадського порядку; в) запобігання заворушенням чи злочинам; г) запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно; г) підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Ці конституційні положення відповідають загально визнаним міжнародним нормам, зокрема нормам Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (ст. 18—19), які передбачають право кожної людини на безперешкодне дотримання своїх поглядів та на їх вільне вираження. У цьому аспекті суттєве значення має ст. 15 Конституції України, яка закріплює, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної та ідеологічної багатоманітності.

**Право на свободу світогляду і віросповідання** закріплене у ст. 35 Конституції України, яке включає в себе свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культу і



релігійні обряди та вести релігійну діяльність. Це конституційне право людини відповідає Міжнародному пакту про громадянські і політичні права (ст. 18). Здійснення цього права може бути обмежене законом лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей. Принципове значення має конституційне положення про те, що церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави, а школа від церкви, що жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова. Право на свободу світогляду і віросповідання в Україні регламентується Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23 квітня 1991 р. Згідно з частиною четвертою ст. 35 Конституції ніхто не може бути звільнений від своїх обов'язків перед державою або відмовитися від виконання законів за мотивами релігійних переко-

146

нань. У разі якщо виконання військового обов'язку суперечить релігійним переконанням громадянина, виконання цього обов'язку має бути замінене альтернативною (невійськовою) службою.

## § 8. Політичні права і свободи

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

Ці права і свободи пов'язані з участю в суспільному житті, в управлінні державою. В Україні політичні права належать переважно громадянам, хоча деякими з них (наприклад, свобода об'єднуватися в неполітичні організації, право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення) можуть користуватись також іноземці і особи без громадянства. Громадяни, що асоційовані як народ, реалізують владу, а громадянин як індивід бере участь у реалізації державної влади. Щодо політичних прав правосуб'єктність у повному обсязі настає з 18 років. Політичні права можуть реалізовуватись людиною та громадянином як індивідуально, так і колективно. Наприклад, тільки колективним є право на збори, мітинги, об'єднання у політичні партії та громадські організації, яке одноособово здійснити неможливо. Закріплені в Конституції України політичні права і свободи відповідають загальновизнаним міжнародним нормам, які передбачені у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 р. і Європейській конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р. та інших міжнародно-правових актах. Регламентація політичних прав і свобод здійснюється у відповідних законодавчих актах, насамперед в законах про вибори, про всеукраїнський та місцеві референдуми, про політичні партії в Україні.

До **політичних прав і свобод** належать: право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації; право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати і бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування; право збиратися мирно, без зброї і проводити збори,

147

мітинги, походи і демонстрації; право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення (ст. 36—40 Конституції України).

Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та місцевого

самоврядування. Суверенітет українського народу — це найважливіша основа конституційного ладу України. Практичну реалізацію він отримує через реалізацію кожним громадянином своєї волі в політичному житті країни. Найбільш узагальненим, інтегруючим усі інші політичні права і свободи є **право громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування**. Право кожного громадянина брати участь в управлінні справами держави — важлива ознака демократизму держави. Навіть у конституціях тоталітарних держав це право проголошується, хоча і має формальний характер. Поточне законодавство України про вибори, про всеукраїнський та місцеві референдуми детально регламентує ці права громадян.

Важливим правом, яке безпосередньо стосується участі громадян в управлінні справами держави, є закріплене право на **свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації** для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Громадські організації сприяють розвитку політичної активності і самодіяльності громадян. Прийняття або вступ до таких організацій відбувається на добровільних засадах, і ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність до політичних партій або громадських організацій. Причому всі об'єднання громадян рівні перед законом. За радянських часів об'єднання громадян значною мірою були одержавлені і діяли під керівництвом КПРС без відповідної правової основи.

Конституція України (ст. 37) встановлює заборону щодо утворення і діяльності політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу наси-

148

льницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення. Політичним партіям та громадським організаціям забороняється мати воєнізовані формування. Ці вимоги цілком відповідають світовим конституційним стандартам взаємовідносин держави і політичних угруповань. Заборона діяльності об'єднань громадян може відбуватися в судовому порядку.

За своїм змістом і характером право на об'єднання передбачає можливість створення двох видів недержавних об'єднань: політичних партій і громадських організацій. Вимоги щодо права громадян на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації та порядок їх створення передбачені ст. 36 і ст. 37 Конституції України, Законом «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р. та Законом «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 р.

**Право на мирні збори, мітинги, походи і демонстрації** закріплене у ст. 39 Конституції України. Воно дає можливість громадянам України збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації. Про їх проведення мають завчасно бути повідомлені органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування. В цій статті йдеться про публічні збори та інші публічні заходи з суспільно значущих питань. Тому таке право належить тільки громадянам. Воно відповідає загальноновизнаним нормам міжнародного права, зокрема нормам Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини (ст. 11).

Обмеження реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Особи, які порушили встановлений порядок організації і проведення публічних заходів, несуть відповідальність згідно з адміністративним законодавством.

Конституційні норми мають загальний характер. Тому є необхідність у прийнятті закону, який би детально врегулю-

149

ував питання щодо права на мирні збори, мітинги, походи і демонстрації.

**Право на звернення** встановлене у ст. 40 Конституції України, і воно є правом кожного направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, місцевого самоврядування і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом термін. Закріплення цього права є вираженням демократичності нашої держави і відповідає загальноновизнаним міжнародним стандартам. У Законі України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. детально регламентуються питання практичної реалізації конституційного права людини на звернення, під яким розуміються викладені у письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви або скарги. Звернення мають розглядатись і вирішуватись у місячний термін від дня їх

надходження, а ті, що не потребують додаткового вивчення,

невідкладно, але не пізніше 15 днів від дня їх отримання (ст. 20 закону). За порушення передбаченого законом порядку розгляду звернень, а також за переслідування громадян, що подали звернення, законодавством України передбачається юридична відповідальність.

## § 9. Економічні, соціальні і культурні права

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

На відміну від більшості особистих і політичних прав багато соціально-економічних прав мають характер принципів і не забезпечуються безпосереднім захистом у судовому порядку. Наприклад, суд не може надати роботу безробітному, забезпечити кожному можливість для підприємницької діяльності або видати ордер на житло тощо. У зарубіжних країнах такі права нерідко розглядаються як моральні (на відміну від

150

позитивних, що захищаються в судовому порядку). Вони, як правило, вносяться в окремі розділи конституції, які мають назву принципів, декларацій. Але це не означає, що цей вид прав зовсім не підлягає судовому захисту — захищаються не загальні формулювання, а вихідні від конституційних принципів права (наприклад, не право на працю, а право на її оплату).

До **основних економічних, соціальних і культурних прав** належать: право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності; на підприємницьку діяльність, яка не заборонена

законом; на працю; на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів; право на відпочинок; на соціальний захист; на житло; на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї; на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди; на освіту; свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості; право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності (ст. 41—54 Конституції України).

Всі ці права і свободи є тісно взаємопов'язаними. **Право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності** закріплене в ст. 41 Конституції України. Воно означає право кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю як майнового характеру, так і результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Встановлюється, що право приватної власності набувається у порядку, визначеному законом. Причому громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону. Суттєве значення для стабільності економічних відносин має закріплене в частині четвертій ст. 41 Конституції положення, що ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, що право приватної власності є непорушним. Але можливе й примусове відчуження об'єктів права приватної власності. Воно може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, і тільки на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування

151

їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Конфіскація майна теж можлива, але вона може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі і порядку, встановлених законом.

**Право на підприємницьку діяльність**, яка не заборонена законом, передбачене ст. 42 Конституції України. Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Відповідно не допускається зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види і межі монополії визначаються законом. Держава повинна захищати права споживачів, здійснювати контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяти діяльності громадських організацій споживачів. Підприємницька діяльність, включаючи і право на її здійснення, регулюється законами України «Про власність», «Про підприємництво», «Про підприємства в Україні» та рядом інших законодавчих актів. Законом обмежується підприємницька діяльність депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування.

**Право користуватися об'єктами публічної (суспільної) власності.** Згідно з частиною третьою ст. 41 Конституції України громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону. Це стосується насамперед користування природними ресурсами та об'єктами загальнодержавної власності. Водночас у ряді випадків громадяни можуть користуватися окремими об'єктами державної та комунальної власності за плату тимчасово чи на умовах оренди цього майна на певний строк. Умови такого користування визначаються галузевим законодавством.

**Право на працю** передбачене ст. 43 Конституції України. Воно визначається як право кожного на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку

він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Конституцією передбачено, що держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у

152

виборі професії та роду трудової діяльності, реалізує програми професійно-технічного навчання, підготовки та перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб. На жаль, цей конституційний припис має суттєві розбіжності з реальністю.

Вперше на рівні Конституції України встановлюється, що використання примусової праці в нашій державі забороняється. Але не вважається примусовою працею військова або альтернативна (невійськова) служба, а також робота чи служба, яка виконується особою за вироком чи іншим рішенням суду або відповідно до законів про воєнний і про надзвичайний стан. У ст. 43 Конституції містяться такі принципи положення: а) кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом; б) використання праці жінок і неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах забороняється; в) громадянам гарантується захист від незаконного звільнення; г) право на своєчасне одержання винагороди за працю захищається законом. Нерідко, особливо останнє положення цієї статті, державою порушується.

**Право на страйк** уперше передбачено ст. 44 Конституції України. Ті, хто працює, має право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів. Таким чином, вони не можуть ставити політичних вимог. Порядок здійснення права на страйк встановлюється законом з урахуванням необхідності забезпечення національної безпеки, охорони здоров'я, прав і свобод інших людей. При цьому ніхто не може бути примушений до участі або до неучасті у страйку. В частині четвертій ст. 44 Конституції встановлюється, що заборона страйку можлива лише на підставі закону. Особливості і порядок здійснення конституційного права на страйк визначено у Законі України «Про порядок розгляду колективних трудових спорів (конфліктів)» від 3 березня 1998 р. Страйк застосовується як крайній засіб, коли всі інші можливості вичерпано. Законом встановлюються також гарантії працівникам під час страйку (ст. 24), випадки, коли забороняється проведення страйків (ст. 24) та визнання страйків незаконними.

**Право на відпочинок** передбачено ст. 45 Конституції України. Воно забезпечується наданням днів щотижневого відпочинку, а також оплачуваної щорічної відпустки, встановлен-

153

ням скороченого робочого дня щодо окремих професій і виробництв, скороченої тривалості роботи у нічний час. Відповідно до Конституції України мінімальна тривалість відпочинку та оплачуваної щорічної відпустки, вихідні та святкові дні, а також інші умови права на відпочинок визначені в Кодексі законів про працю України, в інших нормативно-правових актах.

**Право на соціальний захист** закріплене в ст. 46 Конституції України і включає в себе право на забезпечення громадян в разі повної, часткової або тимчасової втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Право на забезпечення є одним із найважливіших соціально-економічних прав громадян. Воно визначається Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права (ст. 9). Детально це право регламентується в поточному законодавстві України. Конституція (частина друга ст. 46) встановлює

гарантії цього права: а) функціонування загальнообов'язкового державного соціального страхування за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; б) створення мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними. Встановлюється, що пенсії, інші види соціальних витрат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

**Право на житло** встановлене ст. 47 Конституції України. Передбачено, що держава повинна створити умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Тим громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону. Встановлено, що ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду. Більш детально це право врегульоване у Житловому кодексі України.

**Право на достатній життєвий рівень.** Це є одне із найважливіших соціальних прав людини, яке в історії України вперше закріплено у ст. 48 Конституції України 1996 р., в якій

154

встановлено, що кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло. Ця стаття відповідає положенням ст. 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права щодо визнання державою права кожного на достатній життєвий рівень для нього самого та його родини. Але сучасний економічний стан у нашій державі не дає можливості повною мірою гарантувати і забезпечити реалізацію цього конституційного права кожній людині.

**Право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування** встановлене ст. 49 Конституції України. Визначено, що охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Держава повинна створювати умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога повинна надаватися безоплатно. Обов'язок держави сприяти розвитку лікувальних закладів усіх форм власності. У частині третій ст. 49 Конституції наголошується, що існуюча мережа державних і комунальних медичних закладів не може бути скорочена. Держава зобов'язана дбати про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечувати санітарно-епідеміологічне благополуччя. Більш детально відносини щодо охорони здоров'я регулюються в «Основах законодавства України про охорону здоров'я» (1992 р.), у Законі України «Про санітарне та епідемічне благополуччя населення» (1994 р.) та інших нормативно-правових актах.

**Право на безпечне для життя і здоров'я довкілля** в Україні вперше на конституційному рівні закріплено в ст. 50 Конституції і означає, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. При цьому кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена. У ст. 16 Конституції встановлено, що обов'язком держави є забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків

155

Чорнобильської катастрофи, збереження генофонду українського народу. Право кожної людини на сприятливе навколишнє середовище і екологічну безпеку є необхідною умовою права людини на здоров'я, на життя і світовим співтовариством визначається як один із найважливіших чинників існування людства.

**Право на освіту** передбачене ст. 53 Конституції України. Важливою гарантією цього права є обов'язок держави забезпечувати доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам. На конкурсній основі громадяни мають право безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах. Встановлено, що громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантуються право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства. Право на освіту більш детально регламентується в Законах України «Про дошкільну освіту» від 11 липня 2001 р., «Про загальну середню освіту» від 13 травня 1999 р., «Про освіту» 1991 р. (у редакції 1996 р.), а також в інших нормативно-правових актах.

У ст. 54 Конституції України встановлено, що громадянам України гарантується свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з іншими видами інтелектуальної діяльності. Йдеться про **культурні права**. Закріплюється, що кожен громадянин має право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Відповідно ніхто не може використовувати або поширювати їх без його згоди, за винятками, встановленими законом. Держава зобов'язана сприяти розвитку науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством. Культурна спадщина охороняється законом. При цьому держава повинна забезпечувати збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, вживати заходів

156

щодо повернення в Україну культурних цінностей народу, які знаходяться за її межами. Більш детально ці права регламентуються в законах України «Про авторське право і суміжні права» в редакції від 11 липня 2001 р., «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1991 р., «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 р. та інших законодавчих актах.

## **§ 10. Конституційно-правовий статус іноземців і біженців в Україні**

Конституція України 1996 р. суттєво демократизувала правовий статус людини і громадянина, що має позитивне значення й для забезпечення статусу іноземних громадян і біженців, що проживають в нашій державі. Для розуміння основ їх правового статусу принципове значення має ст. 26 Основного Закону, що іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, — за винятками, встановленими Конституцією, законами, чи міжнародними договорами України. їм може бути надано притулок у порядку, встановленому законом.

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

**Іноземцями** визнаються іноземні громадяни — особи, які належать до громадянства іноземних держав і не є громадя-

157

нами України, та особи без громадянства — особи, які не належать до громадянства ніякої держави.

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

Правовий статус іноземця в будь-якій країні своєрідний, оскільки складається як би з двох елементів: правового статусу громадянина своєї держави (або статусу особи без громадянства в країні його постійного проживання) і правового статусу іноземця. У особи без громадянства він, у принципі, один, і визначається державою, на території якої особа перебуває. Іноземець, перебуваючи за межами своєї держави, зберігає з нею юридичний зв'язок, правовий статус своєї держави, підкоряється її законам, користується її піклуванням і захистом. Водночас іноземець (як іноземний громадянин або особа без громадянства) підпадає під дію суверенної влади держави, на території якої він перебуває, тобто перебуває під її юрисдикцією, повинен додержуватися Конституції, законів і прав країни перебування<sup>1</sup>.

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

<sup>1</sup> Докладніше див.: *Тодыка Ю. Н.* Конституционно-правовой статус иностранцев и беженцев в Украине. — Х., 1999. — С. 18.

158

новлено обмеження щодо реалізації прав і свобод громадян України, які перебувають за кордоном, Кабінет Міністрів може прийняти рішення про встановлення відповідного порядку реалізації прав і свобод громадянами цієї держави на території України. Тобто вступає в дію принцип взаємності. Рішення може бути скасоване, якщо відпадуть підстави, за яких воно було прийняте. Безумовно, здійснення іноземцями своїх прав і



свобод не повинно завдавати шкоди національним інтересам України, правам, свободам і законним інтересам її громадян та інших осіб, які проживають в Україні. Відповідно іноземці зобов'язані поважати та дотримуватись Конституції та законів України, шанувати традиції та звичаї народу України.

Згідно із законодавством іноземці можуть у встановленому порядку емігрувати в Україну на постійне проживання або для працевлаштування на визначений термін, а також тимчасово перебувати на її території. Іноземці, які емігрували на постійне місце проживання або для тимчасового працевлаштування, отримують посвідки відповідно на постійне або тимчасове проживання.

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

Іноземцям гарантується недоторканність особи, житла, невтручання в особисте і сімейне життя, таємниця листування, телефонних розмов і телефонних повідомлень, повага до їх гідності нарівні з громадянами України. Вони мають право на звернення до суду та інших державних органів для захисту своїх особистих, майнових та інших прав. У судочинстві іно-

159

земні громадяни як учасники процесу користуються такими ж процесуальними правами, що й громадяни України.

Водночас іноземці не можуть бути членами політичних партій України, не можуть обирати і бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування, а також брати участь у референдумах. На іноземців не поширюється загальний військовий обов'язок, вони не проходять військової служби у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, створених відповідно до законодавства України. Іноземці обкладаються податками і зборами відповідно до законодавства України та міжнародних договорів України.

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

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

Закон України «Про біженців» встановлює, що біженець не може бути висланий або примусово повернутий до країн, де його життя або свободі загрожує небезпека, за

ознакою раси, віросповідання (релігії), національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань. Біженець також не може бути висланий або примусово повернутий до країн, де він може зазнати катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, або з якої він може бути висланий або примусово повернутий до

160

країн, де його життю або свободі загрожує небезпека внаслідок його раси, релігії, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або через політичні переконання. Ці положення не поширюються на біженця, засудженого в Україні за вчинення тяжкого злочину.

Україна сприяє збереженню єдності сімей біженців. Члени сім'ї особи, якій надано в Україні статус біженця, мають право з метою возз'єднання сім'ї в'їхати в Україну і набути статус біженця.

У законі регламентується порядок надання, втрати і позбавлення статусу біженця. Так, особи, які мають намір набути статус біженця і перетнути державний кордон України у порядку, встановленому законодавством України, повинні протягом п'яти днів звернутися до відповідного органу міграційної служби із заявами про надання їм статусу біженця. Якщо такі особи намагалися незаконно перетнути або незаконно перетнули державний кордон України, то вони протягом трьох робочих днів повинні звернутися до відповідного органу міграційної служби через уповноваженого цього органу чи посадову особу Прикордонних військ України або органу внутрішніх справ із заявами про надання їм статусу біженця. Статус біженця не надається особі: а) яка вчинила тяжкий злочин не політичного характеру за межами України до прибуття в Україну з метою набуття статусу біженця, якщо таке діяння віднесено Кримінальним кодексом України до тяжких злочинів; б) яка вчинила тяжкі злочини проти миру, воєнний злочин або злочин проти людства і людяності, як їх визначено у міжнародному праві; в) яка винна у вчиненні дій, що суперечать меті та принципам ООН; г) яка до прибуття в Україну вже була визнана біженцем або отримала притулок в іншій країні; ґ) яка до прибуття в Україну з наміром набути статус біженця перебувала в третій безпечній країні.

Оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця проводиться на підставі особистої заяви іноземця чи особи без громадянства або її законного представника, яка подається до органу міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі за місцем тимчасового перебування заявника. Причому

161

заявник, якому виповнилося 18 років, подає заяву та заповнює анкету, де викладає основні відомості про себе та обставини, що змусили його залишити країну походження. Рішення за заявою про надання статусу біженця приймається спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах міграції протягом місяця з дня отримання особової справи заявника та письмового висновку органу міграційної служби, який розглядав заяву.

Особа може згідно з Законом «Про біженців» втратити статус біженця, або бути його позбавленою. Статус біженця втрачається, якщо особа: добровільно знову скористалася захистом країни громадянської належності; набула громадянство України або набула громадянство, яке мала раніше, або набула громадянство іншої держави і користується її захистом; добровільно повернулася до країни, яку вона залишила тощо.

Особа позбавляється статусу біженця, якщо вона займається діяльністю, що становить загрозу національній безпеці, громадському порядку, здоров'ю населення України.

Особа, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця, має право на тимчасове працевлаштування, навчання, медичну допомогу, проживання у родичів, у готелі, піднайом житлового приміщення або користування житлом у пункті тимчасового розміщення біженців, на правову допомогу. Ті особи, яким вже наданий статус біженця в Україні, є іноземцями чи особами без громадянства, і вони користуються тими ж правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, — за винятками, встановленими Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Особа, якій надано статус біженця, має рівні з громадянами України права на: пересування; вільне залишення території України, за винятком обмежень, встановлених законом; на працю; підприємницьку діяльність; на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; відпочинок; освіту; свободу світогляду і віросповідання; на звернення за захистом до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, на правову допомогу тощо. Особа, якій надано статус біженця в Україні, має також відповідні обов'язки.

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

Користування конституційними правами і свободами людини і громадянина пов'язане з відповідальністю особи, з можливими обмеженнями, які визнаються мірою і межами свободи, встановленої правом, принципами гуманізму, солідарності, моральності. Цей постулат досить чітко сформульований у п. 2 ст. 29 Загальної декларації прав людини: «При здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві»<sup>1</sup>. Стаття 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, встановлюючи, що кожна людина має право на вільне вираження своїх поглядів, яке включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, закріплює, що користування передбаченими в п. 2 ст. 19 правами накладає особливі обов'язки і особливу відповідальність. Воно може бути пов'язане з певними обмеженнями, які, однак, мають встановлюватися законом і бути необхідними: а) для поважання прав і репутації інших осіб; б) для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення<sup>2</sup>. У цьому пакті передбачена можливість заборони антигуманних, антиморальних дій — пропаганда війни, будь-яких виступів «на користь національної, расової чи релігійної ненависті, що являє собою підбурювання до дискримінації, ворожнечі або насильства» (ст. 20). Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права допускає обмеження прав людини, «оскільки це є сумісним з природою зазначених прав, виключно з метою сприяти загальному добробуту в демократичному суспільстві» (ст. 4).

Конституція України, виходячи з міжнародних пактів, встановлює обмеження щодо реалізації деяких прав і свобод

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

людини і громадянина. Так, право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію обмежується законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, яка одержана конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя (ст. 34 Конституції). Здійснення права на свободу світогляду і віросповідання може бути обмежене законом лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення, захисту прав і свобод інших людей (ст. 35). На таких же підставах може бути обмежене право громадян на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації (ст. 36). Конституційно встановлюються обмеження щодо права на проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (ст. 39) тощо. Всі ці обмеження обґрунтовані необхідністю забезпечення охорони конституційного ладу, національної безпеки, прав і свобод людини і громадянина, добробуту українського суспільства.

Становлення громадянського суспільства, особливо в перехідні часи, потребує від держави обмеження в деяких випадках прав і свобод громадян. У такому складному питанні неприпустимий волюнтаризм або зловживання з боку будь-якої гілки влади, насамперед з боку глави держави, виконавчої влади. Конституції країн світу, допускаючи обмеження прав, встановлюють чіткі підстави і порядок таких дій. В Україні конституційне регулювання цього питання спрямоване на недопущення звуження їх змісту та обсягу (ст. 22 Конституції). Стаття 64 Конституції України встановлює, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням терміну дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 60, 62, 63 Конституції. Йдеться про права на рівність громадян перед законом; громадянство і його зміну; життя; повагу до гідності людини; свободу та недоторканність; звер-

164

нення до органів державної влади; житло; шлюб; рівність дітей в їх правах; захист прав і свобод; відшкодування за рахунок держави матеріальної і моральної шкоди; знання своїх прав і обов'язків; незворотність дії законів та інших нормативних актів; правову допомогу; необов'язковість виконання явно злочинних розпоряджень чи наказів; неможливість подвійного притягнення до юридичної відповідальності; те, щоб особу вважати невинуватою у вчиненні злочину, доки її вину не буде доведено в законному порядку; відмову давати свідчення щодо себе, членів сім'ї та близьких родичів.

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

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

Згідно із Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 р. надзвичайний стан — це особливий правовий режим, який може

тимчасово вводиться в Україні чи в окремих її місцях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до закону повноважень, які необхідні для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади і місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, зумовлене загрозою обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням терміну дії цих обмежень.

165

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

Водночас в умовах як воєнного, так і надзвичайного стану органи державної влади повинні діяти в межах Конституції і законів України. Перевищення посадовими особам своїх повноважень, у тому числі щодо гарантій прав людини і громадянина, які встановлені законом, зумовлюють відповідальність згідно з чинним законодавством. У цей період законом забороняються: зміна Конституції України, Конституції Автономної Республіки Крим, виборчих законів; проведення виборів Президента України, виборів до Верховної Ради України,

166

Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування, всеукраїнського та місцевих референдумів; обмеження повноважень народних депутатів України. На період дії надзвичайного стану продовжується, у разі закінчення, термін

повноважень парламенту України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, представницьких органів місцевого самоврядування. Введення надзвичайного стану не може бути підставою для застосування торгур, жорстокого чи такого, що\* принижує людську гідність, поводження або покарання, для будь-яких обмежень права на життя, свободу думки, совісті, релігії в розумінні цих прав і свобод, прийнятому у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права та законах України.

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

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

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

Гарантії конституційних прав особи поділяються на економічні, політичні та юридичні.

У демократичних країнах з соціально орієнтованою ринковою економікою, головними матеріальними гарантіями прав і свобод вважається можливість володіння власністю, свобода вибору занять. На сучасному етапі це також соціальна діяльність держави, надання матеріальних послуг населенню,

167

створення умов для працевлаштування, активної трудової діяльності людини.

Гарантування прав і свобод — це своєрідний зовнішній механізм обмеження влади, яка завжди прагне до саморозширення і посилення своєї присутності у всіх сферах людського життя.

Політичні гарантії — це політика держави, спрямована на створення умов для всебічного розвитку людини, забезпечення її прав і свобод. Політика Української держави найбільш чітко виражена в положенні частини другої ст. 3 Конституції: утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави і держава відповідає перед людиною за свою діяльність.

Юридичні гарантії прав закріплені у Конституції, яка встановлює, що: права і свободи людини і громадянина захищаються судом (ст. 55); кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56); кожному гарантується право знати свої права і обов'язки (ст. 57); закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи (ст. 58); кожен має право на правову допомогу (ст. 59); ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази (ст. 60); ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне і теж саме правопорушення (ст. 61);

особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду (ст. 62); особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом (ст. 63).

Гарантії конституційних прав і свобод містяться не тільки в статтях Конституції, вони передбачені і нормами галузевого законодавства. Так, право на охорону державою гідності людини кореспондується з обов'язком посадових осіб державних

168

структур поважати гідність людини і означає: 1) що ніщо не може бути підставою для її приниження; 2) будь-які заходи щодо впливу на неправомірну поведінку особи з боку працівників правоохоронних органів не повинні вести до приниження людської гідності; 3) чуйне ставлення до задоволення прав і законних інтересів людини; 4) додержання етичних норм службовців і посадових осіб у стосунках з людьми в тяжких життєвих ситуаціях. У постанові Верховної Ради України «Про дотримання правоохоронними органами України конституційних гарантій та законності в забезпеченні прав і свобод людини»<sup>1</sup> від 23 березня 2000 р. зазначається, що систематично порушуються конституційні права громадян під час тримання їх у слідчих ізоляторах. Тільки у 1999 р. у цих ізоляторах незаконно утримувались 24 487 громадян України. У 1999 р. було звільнено з-під варти у зв'язку із закриттям кримінальних справ, із зміною запобіжного заходу, винесенням виправдального вироку близько 10 тисяч осіб. На дії слідчих органів судами у 1999 р. задоволено 40,2 % скарг із числа розглянутих, скасовано 36,2 % санкцій прокурорів на арешт. Через низьку якість досудового слідства, здійснення неналежного прокурорського нагляду протягом 1999 р. судом України повернуто на додаткове розслідування 18 264 кримінальні справи стосовно майже 26 тисяч осіб та виправдано близько однієї тисячі осіб.

Найбільш ефективною гарантією прав і свобод людини і громадянина є правосуддя. Характерним для абсолютної більшості конституцій світу, в тому числі України, є виокремлення як основних гарантій прав і свобод особи внутрішньодержавних і міжнародно-правових. Так, у частині третій ст. 55 Конституції України встановлено, що кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасницею яких є Україна. Право на самозахист встановлено частиною четвертою ст. 55 Конституції: кожен має право будь-якими не забороненими

-----  
<sup>1</sup> Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 24. — Ст. 193.

169

законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань.

Органами, які мають суттєві повноваження по забезпеченню прав і свобод людини і громадянина в Україні, є Президент України, Кабінет Міністрів, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, суди загальної юрисдикції, органи прокуратури, Конституційний Суд України, місцеві державні адміністрації. Так, згідно з частиною другою ст. 102 Конституції Президент України є гарантом прав і свобод людини і громадянина, згідно з п. 2 ст. 116 Конституції Кабінет Міністрів вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Одним із повноважень прокуратури

України є представництво інтересів громадянина в суді у випадках, визначених законом (п. 2 ст. 121 Конституції).

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

До гарантій прав і свобод належать також юридична відповідальність за їх порушення. Мається на увазі відповідальність насамперед влади (органів держави та їх посадових осіб), яка передбачена українським законодавством.

У забезпеченні конституційних прав і свобод особи велику роль відіграють органи місцевого самоврядування. Але їх матеріально-фінансові та інші можливості не такі значні, як це необхідно для належної реалізації прав особи.

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

Обов'язки — складова частина правового статусу особи. Вони тісно пов'язані з правами та свободами людини і громадянина, і цим можна пояснити ту обставину, що обов'язки закріплені у розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України. Неможливо уявити людину, яка має тільки обов'язки, як неможливі й права особи без обов'язків. Свобода тільки тоді є реальною, якщо їй притаманні риси порядку, який базується на праві, а порядок і є єдність прав і обов'язків. Конституційні обов'язки законодавцем вста-

170

новлюються для забезпечення інтересів інших людей, держави і суспільства, самих носіїв обов'язків. Для цих обов'язків характерним є їх тісний зв'язок із вимогами міжнародних актів.

Конституція України виходить із принципу рівності обов'язків, що впливає із ст. 24 щодо рівності прав і свобод. У практичному аспекті це означає, що ні один громадянин не повинен звільнитись або ухилитись від обов'язків, цей тягар рівною мірою повинен поширюватися на всіх громадян. В Україні проживає чимало осіб, які не є громадянами нашої держави. Конституція не звільняє їх від деяких обов'язків (поважати Конституцію і закони України, сплачувати податки, оберігати природу). І це правомірно, оскільки вони мають майже такі ж права і свободи, як і громадяни України. Але деякі обов'язки на таких осіб не поширюються (зокрема, захист Вітчизни).

**Обов'язок додержуватися Конституції і законів України** є одним із найважливіших обов'язків людини і громадянина. Він встановлений ст. 68 Основного Закону і стосується всіх осіб, які перебувають на території України. Цей конституційний обов'язок не обмежується виконанням тільки Конституції і законів, а означає, що кожний повинен додержуватися і підзаконних актів, актів органів місцевого самоврядування. Йдеться про дотримання принципу законності. В Конституції містяться заборонні норми у вигляді заборони для громадян здійснювати ті чи інші дії. Так, у ст. 37 передбачена заборона утворення і діяльності політичних партій та громадських об'єднань, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки тощо. Встановлюється, що на території України забороняється створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом (ст. 17). Незнання законів не звільняє від відповідальності (частина друга ст. 68).

**Обов'язок захисту Вітчизни, незалежності і територіальної цілісності України, шанування її державних символів** встановлений ст. 65 Конституції України. Більш



детально обов'язок захисту Вітчизни врегульовано Законом України «Про оборону України» від 6 грудня 1991 р. Порядок проходження військової служби встановлений Законом України

171

«Про загальний військовий обов'язок та військову службу» від 25 березня 1992 р. Альтернативна служба існує для тих громадян, які за своїми світоглядними та релігійними переконаннями не можуть нести військову службу. В цих та інших встановлених законом випадках громадяни України мають право на заміну військової служби альтернативною невійськовою службою. Військова служба є почесним обов'язком кожного громадянина. Тому за ухилення громадян від чергового призову на дійсну військову службу, а також за ухилення від військової служби встановлена кримінальна відповідальність. Шанування державних символів уперше закріплюється як конституційний обов'язок громадян України. Державні символи — прояв суверенітету держави, і тому підлягають особливій охороні з її боку.

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

**Обов'язок охорони культурної спадщини** передбачений ст. 66 Конституції України. Він спрямований на збереження матеріальних і духовних цінностей українського народу, його історичних надбань. Це питання детально регламентується в «Основах законодавства України про культуру», в законах України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 р., «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 р.

172

**Обов'язок набуття повної загальної середньої освіти**, встановлений ст. 53 Конституції України, означає обов'язок кожного мати таку освіту. Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої освіти в державних і комунальних навчальних закладах. У Законі України «Про загальну середню освіту» від 13 травня 1999 р. визначено, що загальна середня освіта — це цілеспрямований процес оволодіння систематизованими знаннями про природу, людину, суспільство, культуру та виробництво засобами пізнавальної і практичної діяльності, результатом якого є інтелектуальний, соціальний і фізичний розвиток особистості, що є основою для її подальшої освіти і трудової діяльності. Загальна середня освіта є обов'язковою складовою безперервної освіти. Загальна середня освіта спрямована на забезпечення всебічного розвитку особистості шляхом навчання та виховання, які ґрунтуються на загальнолюдських цінностях та принципах науковості, полікультурності, світського

характеру освіти, системності, інтегративності, єдності навчання і виховання, на засадах гуманізму, демократії, громадянської свідомості, взаємоповаги між націями і народами в інтересах людини, родини, суспільства, держави.

**Обов'язок поважати честь і гідність людей, не посягати на їхні права і свободи**, закріплений у ст. 68 Конституції України, є важливою умовою свободи, її необхідним обмеженням і фундаментальним принципом правопорядку. Повага до чужих прав потребує розвинутої правосвідомості громадян і наявність у особи стримуючих засад. Егоїстична реалізація своїх прав за рахунок інших є водночас порушенням як норм права, так і моралі. Додержання цього конституційного обов'язку значною мірою усуває конфлікти між людьми або їх мінімізує.

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

173

прийнятим 10 січня 2002 р., а також нормами цивільного законодавства.

**Обов'язок сплачувати податки і збори** закріплений у ст. 67 Конституції України. Він у нашій державі вперше закріплений на конституційному рівні. Конституція зобов'язує кожного сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом. Крім того, усі громадяни щорічно повинні подавати до податкових адміністрацій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік у порядку, встановленому законом. Платниками додатків є юридичні та фізичні особи, на яких згідно із законами України покладено обов'язок сплачувати податки.

#### Контрольні запитання

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

**РОЗДІЛ 7**  
**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС**  
**НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В УКРАЇНІ**  
**§ 1. Поняття, структура та принципи**  
**правового статусу національних меншин**

Окрему групу прав людини становлять права національних меншин. Досить поширеним є твердження про первинність і вищість прав людини, проте їх не можна протиставляти правам національних меншин. Теза про пріоритет прав людини над правами нації, національної меншини містить у собі певну суперечність, бо якщо права першого і другого покоління — це права і свободи людини як окремої особи, то права третього покоління — це, власне, одночасно і права людини як індивіда, і права національної меншини, нації, національно-етнічної спільноти, до якої особа себе відносить.

Дотримання прав людини як окремої особи може бути досягнуто лише за умови одночасного забезпечення основних прав і свобод, пов'язаних з її національно-етнічною належністю. Звичайно, визначальним принципом правового статусу особи є принцип рівноправності незалежно від будь-яких чинників, в тому числі національності, мови, расової належності. Однак у світі знайдеться не так багато людей, які не усвідомлювали б своєї належності до тієї чи іншої соціальної спільноти і передусім до певної нації, народності чи національно-етнічної групи. Інша справа, що це відчуття може бути дуже слабким. Проте переважна більшість людей ототожнює себе з певною культурою, визнає своїми певні морально-етичні нор-

175

ми, звичаї та традиції, що впливає і на їх світосприймання, і на формування їх світогляду, і на їх поведінку, а значить, і на їх ставлення до прав інших людей, до правових норм і правової системи в цілому. Адже загальний рівень культури, який є обов'язковою передумовою і основою правової культури (яка в свою чергу складає один з елементів механізму реалізації права) залежить передусім від національної культури, яка об'єднується з іншими національними культурами в світову загальнолюдську культуру, але не розчиняється в ній. Взаємодіючи і взаємозбагачуючись, національні культури сприяють реалізації загальнолюдських цінностей і водночас є само-цінними у власній унікальності. Саме тому всі спроби створити наднаціональну культуру, позбавити людину історичної пам'яті та сформувати космополітичний тип особистості не завжди сприяли консолідації суспільства, а часто призводили до втрати нею духовності та морально-етичних орієнтирів. М. О. Бердяєв писав: «Є тільки один історичний шлях досягнення вищої вселюдськості, до єдності людства — шлях національного зростання і розвитку, національної творчості. Вселюдськість розкривається лише під виглядом національностей. Денаціоналізація є... чистісінька пустота, небуття... Творчий національний шлях і є шлях до вселюдства, є розкриття вселюдства в моїй національності як воно розкривається в будь-якій національності»<sup>1</sup>.

До того ж не можна забезпечити права окремої людини, якщо національна меншина, до якої вона належить, зазнає дискримінації, приниження, утисків і поневірянь, є пригнобленою.

На сучасному етапі особливого значення набуває забезпечення прав національних меншин як обов'язкова передумова досягнення міжнаціональної злагоди та стабільного

демократичного розвитку українського суспільства. Окремі права національних меншин знайшли своє визнання і відображення у Статуті ООН, в якому закріплено принцип рівності прав великих і малих націй, у Декларації про надання незалежності колоніальним країнам і народам 1960 р., Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 р., Декларації про

-----  
<sup>1</sup> Бердяєв Н.А. Судьба России. — М., 1990. — С. 99—100.

принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами відповідно до Статуту ООН 1970 р., у Африканській хартії прав людини і народів 1981 р., Декларації про право народів на мир 1981 р. та в інших міжнародно-правових документах.

Значну увагу приділяє проблемам забезпечення прав національних меншин Рада Європи. У Віденській декларації від 9 жовтня 1993 р. держави — члени Ради Європи визнали, що «головним для демократичної стабільності і безпеки нашого континенту є захист національних меншин». Держави — члени Ради Європи 1 лютого 1995 р. підписали Рамкову конвенцію про захист національних меншин, яка має важливе значення тому, що, по-перше, комплексно закріплює права національних меншин, а по-друге, у зв'язку з висуненням певних вимог до держав та покладанням на них зобов'язань щодо створення належних умов для збереження самобутності національних меншин та забезпечення їх особливих прав.

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

**Правовий статус національної меншини** — це сукупність юридичних чинників, які сприяють збереженню її національної самобутності, зумовлюють її існування, безпосередньо і суттєво впливають на подальший розвиток національної меншини як усталеної соціальної спільноти, що склалася історично. Це певний набір факторів, що зумовлюють місце, роль і становище такої соціальної спільноти, як національна меншина стосовно титульної та інших націй, інших національних меншин і етнічних груп, а також держав та їх об'єднань.

До правового статусу національних меншин входять такі основні елементи: а) принципи правового статусу національних меншин; б) основні права національних меншин; в) ос-

новні обов'язки національних меншин; г) гарантії реалізації прав національних меншин.

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

Головні принципи правового статусу національних меншин визначаються з урахуванням положень міжнародно-правових документів, присвячених правовому

статусу національних меншин, Конституції України та поточного українського законодавства, а також висловлених у науковій літературі думок стосовно засад етнопонаціональної політики<sup>1</sup> та філософсько-методологічних принципів організації співжиття у багатоетнічних країнах. Такими засадничими ідеями є принципи: 1) визнання та поваги прав окремої особи, прав національних меншин та прав будь-яких інших національно-етнічних спільнот; 2) рівноправності (рівних прав осіб, що належать до національних меншин, та рівних прав національних меншин як спільнот); 3) неприпустимості дискримінації національних меншин, проявів расизму, ксенофобії, антисемітизму; 4) взаємопов'язаності та взаємозалежності прав і обов'язків національних меншин; 5) універсальності та неподільності прав національних меншин; 6) невід'ємності прав національних меншин; 7) подолання міжнаціональної напруженості шляхом взаємних консультацій, діалогу та пошуку компромісів; 8) визнання та поваги територіальної цілісності держав і непорушності існуючих кордонів тощо.

<sup>1</sup> Докладніше див.: *Римаренко Ю.* Права людини та громадянина, права народів, права етнічних меншин // Український часопис прав людини.-1996.-№3-4.-К., 1997.-С.37-38.

<sup>2</sup> Докладніше див.: *Шульга М.* Міжнародний досвід захисту прав національних меншин // Права людини в Україні: Інформаційно-аналітичний бюлетень Українсько-американського бюро захисту прав людини. Вип.21.- К., 1998.- С.11-12; Колісник В.П. Правовий статус національностей в Україні: Конспект лекції.-Х., 1994.- С.6.

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

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

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

Законодавство України визнає за громадянами, які належать до національних меншин, такі специфічні права: вільно обирати та відновлювати національність; на національне прізвище, ім'я та по батькові; на збереження життєвого середовища у місцях їх історичного і сучасного розселення; на створення національних громадських об'єднань; на користування і навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови у

державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства; на розвиток національних культурних традицій; на використання національної симво-

179

ліки; на відзначення національних свят; на сповідування своєї релігії; на задоволення потреб у літературі, мистецтві, засобах масової інформації; на створення національних культурних і навчальних закладів; обиратися або призначатися на рівних засадах на будь-які посади; вільно встановлювати і підтримувати зв'язки з особами своєї національності та їх об'єднаннями за межами України; на будь-яку іншу діяльність, що не суперечить законодавству.

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

Кожний громадянин України має **право на національне прізвище, ім'я та по батькові**. Громадяни, в національній традиції яких немає звичаю вказувати «по батькові», мають право записувати в паспорті лише ім'я та прізвище, а в свідоцтві про народження — ім'я батька та матері. Це право важливо було закріпити в законодавстві, тому що раніше нерідко прізвище, ім'я та по батькові особи довільно записувалися, часто перекручувалися в офіційних документах.

Необхідність визнання за національними меншинами **права на збереження життєвого середовища у місцях їх історичного й сучасного розселення** зумовлено передусім практикою

-----  
<sup>1</sup> З 1926 по 1989 р. в УРСР кількість німців зменшилася на 587 тисяч осіб, або в 16,5 раза, поляків — на 1,97 мільйона осіб, або в 10 разів, євреїв — більш ніж на 2 мільйони осіб, або в 5 разів, кримських татар у Криму — на 138 тисяч осіб, або в 4 рази. Частина з них була змушена залишити територію традиційного проживання, а інша частина — приховувати власну національну належність.

180

примусового виселення цілих народів, яка мала місце в нашій історії. Так, у 1939 р. були ліквідовані усі сім німецьких національних районів на території України, а згодом все німецьке населення було депортоване. Якщо у 1926 р. в Україні мешкали 624,9 тисячі німців, то за переписом 1959 р. уже не було жодного німця. У 1944 р. із Криму було виселено все кримськотатарське населення, яке споконвіку проживало на півострові. Питання про повернення на територію України представників депортованих народів вирішуються відповідними законодавчими актами та договорами України з іншими державами<sup>1</sup>.

Стаття 6 Закону «Про національні меншини в Україні» закріплює комплексне **право на національно-культурну автономію**, яке складають такі права: на

користування та навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови одночасно, на розвиток національних культурних традицій; на використання національної символіки; на відзначення національних свят; сповідувати свою релігію; на задоволення потреб у літературі, мистецтві, засобах масової інформації; створювати національні культурні і навчальні заклади; на здійснення будь-якої іншої діяльності, спрямованої на задоволення національно-культурних потреб, що не суперечить законодавству.

Для громадян, які належать до національних меншин, особливого значення набуває **право на користування та навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства.** У Конституції України наголошується, що «в Україні гарантується вільний розвиток, викорис-

-----  
<sup>1</sup> Кабінет Міністрів України прийняв постанови «Про деякі питання, пов'язані з поверненням кримських татар у Кримську АРСР» від 28 січня 1992 р., «Про фінансування заходів, пов'язаних з поверненням в Україну депортованих кримських татар і осіб інших національностей» від 16 травня 1996 р., встановив Порядок забезпечення депортованих осіб та членів їх сімей, які повернулися в Україну, житлом, збудованим або придбаним за рахунок цільових державних капіталовкладень, від 15 березня 1999 р. Між Україною та Республікою Узбекистан підписано та ратифіковано Договір про дружбу і подальше поглиблення всебічного співробітництва від 19 лютого 1998 р., в якому сторони взяли на себе зобов'язання сприяти розв'язанню проблем добровільного повернення депортованих осіб в Україну.

181

тання і захист російської, інших мов національних меншин України»(ст. 10). Це зобов'язання, яке бере на себе Українська держава, є важливим і актуальним у зв'язку з тим, що мова, як правило, відіграє визначальну роль у процесі національної самоідентифікації особи, формуванні її особистості, здобутті нею освіти, залучення її до надбань культури, є засобом повсякденного спілкування, інструментом накопичення знань та особливо з огляду на всю нашу історію<sup>1</sup>. Серед мов національних меншин в Конституції України виокремлено російську мову з урахуванням реально існуючого в Україні українсько-російського білінгвізму та її особливого значення, адже нею повсякденно користується значна частина громадян України. У Декларації прав національностей України і в Законі «Про мови в Українській РСР» також наголошується, що всі громадяни мають право вільно користуватися російською мовою. У цьому законі, який складається з 40 статей, російська мова згадується 27 разів. В Україні видається 1195 російськомовних газет (майже половина їх загальної кількості), функціонує 14 російських театрів, що утримуються за рахунок державного бюджету, 2399 шкіл з російською мовою викладання<sup>2</sup>.

Українська держава взяла на себе зобов'язання забезпечити необхідні умови для розвитку і використання мов національних меншин. Громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до ст. 53 Конституції України гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства. Це положення означає, що в одних випадках може здійснюватися навчання мовою національної меншини, в інших — мова національної меншини може вивчатися як окрема навчальна дисципліна або як факультативний курс. За умови незначної кількості бажа-

-----

<sup>1</sup> Наприклад, якщо у 1937 р. у СРСР підручники видавалися 90 мовами, то в 1988 р. у навчальному процесі використовувалося лише 39 мов. Отже, за 51 рік зі сфери шкільної освіти було вилучено 51 мову.

<sup>2</sup> Докладніше див.: *Котигоренко В.* Вплив зовнішніх чинників на етнополітичну ситуацію в Україні // *Людина і політика.* — 2001. — № 4. — С. 21; *Пономарів О.* Українська мова на рідній землі // *Урядовий кур'єр.* — 2000. — 29 лютого.

182

ючих вивчати рідну мову національної меншини її вивчення може бути організовано через національні культурні товариства. Конституційний Суд України у своєму рішенні від 14 грудня 1999 р. (справа про застосування української мови) зазначив: «У державних і комунальних навчальних закладах поряд з державною мовою відповідно до положень Конституції України, зокрема ч. 5 ст. 53, та законів України, у навчальному процесі можуть застосовуватися та вивчатися мови національних меншин». Усього в Україні російською мовою навчаються 2,1 мільйона школярів (31,7% їх загальної кількості), румунською — 25,5 тисячі (0,4%), угорською — 21 тисяча (0,3%), молдавською — 7,2 тисячі (0,11%), кримськотатарською — 4,3 тисячі (0,07%), польською — 1,2 тисячі (0,02%)<sup>1</sup>.

Громадяни України мають право користуватися своєю національною мовою або будь-якою іншою мовою, звертатися до державних, громадських органів, підприємств, установ, організацій та їх посадових осіб українською чи іншою мовою їх роботи, російською мовою або мовою, прийнятною для сторін.

**Право створювати свої громадські організації, культурні центри, товариства, земляцтва, об'єднання** здійснюється представниками національних меншин у порядку, встановленому Законом «Про об'єднання громадян». Ці організації сприяють збереженню самобутності національних меншин, задоволенню їх національно-культурних потреб, створюють додаткові можливості для спілкування між їх представниками. Такі громадські організації можуть здійснювати діяльність, спрямовану на розвиток національної культури, проводити масові заходи, конкурси, фестивалі, виставки, збори, сприяти створенню національних газет, журналів, телепередач, відеофільмів, видавництв, музеїв, художніх колективів, театрів, кіностудій та розширенню їх мережі.

Представники національних меншин мають **право обиратися на рівних засадах до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, рівного доступу до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, за-**

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

183

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

Громадяни, які належать до національних меншин, а також національні громадські об'єднання мають **право вільно встановлювати і підтримувати зв'язки з особами**



своєї національності та їх громадськими об'єднаннями за межами України, одержувати від них допомогу для задоволення мовних, культурних, духовних потреб, брати участь у діяльності міжнародних неурядових організацій.

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

### **§ 3. Механізм та гарантії реалізації прав національних меншин в Україні**

Механізм реалізації прав національних меншин є дуже складним і залежить від цілого комплексу різноманітних чинників. Одні з цих прав можуть бути реалізовані лише індивідуально (право вільно обирати та відновлювати національність), інші — лише в складі національної меншини (право на

184

створення національних громадських об'єднань тощо). Існують і такі права, які можуть бути реалізовані як індивідуально, так і колективно. Громадяни, які належать до національних меншин, можуть вільно обирати обсяг і форми здійснення прав, що надаються їм чинним законодавством, і реалізувати їх або особисто, або ж через відповідні державні органи та громадські об'єднання.

До головних елементів механізму реалізації прав національних меншин належать:

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

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

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

**Правові гарантії** становлять сукупність законодавчо встановлених засобів, які визначають порядок реалізації (викорис-

185

тання), а в разі необхідності — охорони та відновлення як прав національних меншин та національних груп, так і їх окремих представників. Інституційні (організаційні) гарантії — це система інституцій, державних установ та недержавних організацій, які покликані сприяти здійсненню прав національних меншин, забезпечити їх захист та поновлення.

У Верховній Раді України створено Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин. У системі центральних органів виконавчої влади діє Державний комітет України у справах національностей та міграції. При Президентові України створено Раду з питань мовної політики, Раду представників громадських організацій національних меншин України. За участю Кабінету Міністрів України створено ряд міжурядових комісій: Українсько-Словацьку комісію з питань національних меншин, освіти і культури; Українсько-Угорську комісію з питань забезпечення прав національних меншин; Змішану міжурядову Українсько-Румунську комісію з питань забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин тощо.

В Автономній Республіці Крим функціонують Постійна комісія Верховної Ради АРК з культури, міжнаціональних відносин і проблем депортованих громадян, Республіканський комітет у справах національностей і депортованих громадян. У структурі обласних державних адміністрацій створюються управління (відділи) у справах національностей та міграції. В усіх регіонах функціонують різноманітні громадські національно-культурні організації, товариства, центри, клуби, земляцтва. У багатьох регіонах на громадських засадах створюються координаційні органи громадських організацій. Так, на Харківщині тривалий час плідно працює Рада представників громадських організацій національних меншин Харківської області, яку очолює заступник голови обласної державної адміністрації.

#### Контрольні запитання

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

186

## Розділ 8

### КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ

### ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

#### § 1. Поняття громадянського суспільства

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

У проекті Конституції України в редакції від 1 липня 1992 р. третій розділ

називався «Громадянське суспільство і держава», який містив глави: «Загальні положення», «Власність», «Підприємництво», «Екологічна безпека», «Сім'я», «Освіта, наука і культура», «Громадські об'єднання», «Свобода інформації» (глави 7—14). Але до тексту чинної Конституції України 1996 р. категорія «громадянське суспільство» не включена, хоча багато положень цього розділу знайшло втілення насамперед у її першому і другому розділах. Зокрема, у ст. 64 проекту Конституції від 1 липня 1992 р. встановлювалося досить демократичне положення: «Держава підпорядковується громадянському суспільству і спрямовує свою діяльність на забезпечення рівних можливостей для всіх як основи соціальної справедливості», в частині третій ст. 66 закріплювалося: «Держава підтримує соціальну функцію власності»<sup>1</sup>. Ця ідея

-----  
<sup>1</sup> Конституція незалежної України: Документи, коментарі, статті. Книга перша. — К., 1995. — С. 136, 137.

187

знайшла втілення в частині третій ст. 13 Конституції України 1996 р. в положенні про те, що «власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству».

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

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

У політологічній і юридичній літературі немає усталеного розуміння щодо поняття «громадянське суспільство», про складові елементи такого суспільства, які в літературі йменуються інститутами і структурами. Одні автори вважають, що інститути громадянського суспільства — це комплекс соціокультурних, етнонаціональних, сімейно-побутових та інших зв'язків, які забезпечують соціалізацію і виховання особи. На думку інших авторів, інститутами громадянського суспільства є вільна підприємницька діяльність, гарантована держа-

-----  
<sup>1</sup> Теория государства и права: Курс лекций /Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — М., 1997. — С. 195.

188

вою свобода підприємницької, трудової і споживчої діяльності. Більшість дослідників вважають, що інститутами громадянського суспільства є такі його структури, як сім'я,

різні системи освіти, церква, наукові, професійні та інші об'єднання, асоціації, організації, з допомогою яких забезпечується задоволення економічних, професійних, культурних, релігійних та інших інтересів і потреб різних соціальних прошарків, груп і окремих індивідів.

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

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

Слід зазначити, що до понятійного апарату державознавства і політології термін «громадянське суспільство» ввійшов досить вагомо. Становлення такого суспільства пов'язане з відповідним етапом у розвитку людства, держави і права. Суспільство на відміну від держави існувало завжди. Але не завжди воно було громадянським. Термін «громадянське суспільство» вперше вживається у працях Арістотеля, де він вивів його від слова «громадянин», тобто «суспільство громадян», які є вільними і освіченими. Проблема громадянського суспільства як наукова проблема у XVII ст. аналізувалася у працях Г. Гроція, Т. Гобса, Дж. Локка. У XVIII ст. вагомий внесок у розвиток теорії громадянського суспільства зробили Ж.-Ж. Руссо, Ш.-Л. Монтеск'є, В. Гумбольдт, Д. Віко та інші мислителі. У XIX ст. питання взаємозв'язку держави і громадянського суспільства вивчав Гегель, який дійшов висновку,

189

що громадянське суспільство являє собою стадію в діалектичному русі від сім'ї до держави. Абсолютна свобода в гегелівській системі отримує втілення в державі, яка співвідноситься з громадянським суспільством, як «небо» і «земля». На відміну від Гегеля англійський філософ Дж. Локк на перше місце ставив не державу, а суспільство і визнавав за державою тільки той обсяг повноважень, який санкціонований суспільним договором між громадянами. Це положення на сучасному етапі державотворення в Україні є досить важливим з погляду співвідношення держави і громадянського суспільства.

Ш.-Л. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо, А. Фергюсон та інші, по-різному аргументуючи і деталізуючи положення про громадянське суспільство як джерело легітимності держави, підкреслювали його верховенство над державою. Таке бачення є концептуально важливим. Чинна Конституція України (ст. 5), закріплюючи положення про те, що народ є першоджерелом влади, виходить саме з цього підходу. У марксистському тлумаченні громадянське суспільство стало синонімом базису, оскільки в теорії історичного матеріалізму провідне місце належить виробничим відносинам.

Історія громадянського суспільства, його становлення і розвитку в Україні, як і в інших країнах СНД, в аспекті співвідношення з державою, процесом формування конституціоналізму ще не проаналізована. А в цій історії було багато драматичного, оскільки був і сталінський терор, і горбачовська «перебудова», загинули мільйони

людей, і не тільки в період війн, а й у роки голодоморів, репресій. Були революції й контрреволюції. Ця історія пов'язана безпосередньо із політичним тоталітарним режимом, за якого були підстави говорити не про громадянське, а про адміністративне суспільство.

У цілому ХХ ст. стало періодом безпрецедентної експансії держави у сферу приватного життя громадян, особливо у СРСР у радянський період, у фашистській Німеччині. Є всі підстави вважати, що конституційне положення про невтручання держави у приватне життя громадян суттєво порушувалося, у тому числі в державах з усталеними демократичними традиціями.

Світовий досвід свідчить, що сучасний етап взаємозв'язку держави і громадянського суспільства характеризується тим,

190

що держава не тільки виступає чинником консолідації суспільства, а й розширює свої «завоювання» на його території, вводить додаткові правові механізми контролю над громадянами. Це проявляється в установленні ідентифікаційних кодів для платників податків, застосуванні непопулярних засобів у зв'язку з тероризмом, боротьбою з наркобізнесом тощо. Це проявляється у розширенні компетенції відповідних органів державної влади. Така тенденція, наприклад, досить яскраво проявляється у законодавчому розширенні повноважень Президента США, деяких силових структур цієї держави після терористичного акту 11 вересня 2001 р. Ускладнення суспільного життя, посилення загроз національній безпеці у різних країнах світу веде до того, що держави намагаються посилити контроль над громадянами, політичними партіями, асоціаціями, профспілками, іншими структурами.

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

Взаємовідносини держави і громадянського суспільства — це не рух в одному напрямі. Практика України, Росії, інших пострадянських держав, країн західної демократії свідчить, що громадянське суспільство намагається дедалі активніше впливати на державу, нав'язуючи їй інституціоналізацію нових цінностей і норм. Наприклад, необхідність впровадження численних заборон і обмежень екологічного характеру. Є підстави вважати, що таким чином громадянське суспільство в

191

межах конституційних приписів виконує свою основоположну функцію — виявлення визрілих у надрах соціуму запитів і трансляцію їх насамперед через політичні партії на рівень державних інститутів. Так, частина друга ст. 36 Конституції України встановлює, що «політичні партії в Україні сприяють формуванню і впровадженню політичної волі

громадян». Це є досить позитивним процесом.

Сучасне конституційно-правове регулювання суспільних відносин в Україні, в інших пострадянських країнах спрямоване на плідну «співпрацю» держави і громадянського суспільства. Це є і відображенням. домінування в юридичній і політологічній науках точки зору про те, що немає сенсу жорстко протиставляти державу і громадянське суспільство, оскільки держава отримує свою легітимацію від суспільства і функціонально має бути спрямована на розв'язання проблем суспільства і людини. Тому громадянське суспільство в сучасному його розумінні являє собою необхідний і раціональний спосіб співіснування людей, який базується на свободі, праві і демократії при розумно необхідному втручанні держави. Таке суспільство є природною формою соціальної організації. З такої моделі і виходить чинна Конституція України, закріплюючи засади правового статусу основоположних структур громадянського суспільства, характер, принципи і зміст їх взаємовідносин з державними інституціями.

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

У реальному житті суспільства завжди є такий соціальний простір, в якому люди взаємодіють між собою без контролю держави. Ці зв'язки між людьми і їх групами мають суттєве значення для підтримання соціальної і духовної сфер життєдіяльності держави і суспільства. Вони підтримуються і

192

відтворюються від покоління до покоління. Інтереси і потреби окремих індивідів і соціальних угруповань повинні і можуть мати самостійну і незалежну від велінь держави основу для своєї реалізації. Конституційно-правове регулювання спрямоване на такий підхід щодо взаємозв'язків держави і структур громадянського суспільства.

Громадянське суспільство перебуває в діалектичному зв'язку з державою. Основоположною соціально-економічною передумовою правової держави є саме громадянське суспільство, їх взаємозв'язок проявляється в тому, що чим сильніше громадянське суспільство, тим менше помітна роль держави. І навпаки — недорозвинуте громадянське суспільство веде до надмірного посилення держави, яка поглинає суспільство, домінує над ним. Важливо, щоб державні органи перебували в полі зору недержавних структур, а останні в свою чергу діяли в межах Конституції і законів, враховували об'єктивні потреби держави. Досвід багатьох західних країн з усталеними традиціями демократії свідчить, що саме така система взаємовідносин держави і громадянського суспільства забезпечує стабільність суспільства і держави, демократичний вектор розвитку соціуму. Чим більше розвинуте громадянське суспільство, тим більше є підстав для становлення держави як демократичної, а не авторитарної чи тоталітарної. Саме в становленні в Україні дієздатного громадянського суспільства бачиться єдино можливий шлях побудови демократичної, правової, соціальної держави, як це закріплено у ст. 1 Конституції України. І на це має бути спрямований потенціал конституційного законодавства, насамперед Конституції України.

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

Проблема становлення громадянського суспільства на пострадянському просторі — одна з найбільш актуальних. І в літературі їй приділяється суттєва увага, що пов'язано з формуванням в країнах СНД правової державності, врахуванням

193

позитивного досвіду конституційно-правового регулювання суспільних відносин.

У системі нормативно-правових актів держави Конституція України займає особливе місце: її норми мають найвищу юридичну силу, є нормами прямої дії. Вона визначає демократичну спрямованість розвитку правової і політичної систем країни. Відповідно конституційні норми можуть активно впливати на темпи розвитку не тільки державних інституцій, а й структур громадянського суспільства. При цьому слід виходити з того, що немає підстав жорстко протиставляти державу і громадянське суспільство, оскільки вони перебувають у діалектичному взаємозв'язку. Це знайшло відображення і в Конституції України, яка регламентує не тільки основи правового статусу і систему органів державної влади, а й встановлює концептуально важливі положення щодо структур громадянського суспільства, зокрема політичних партій, професійних спілок тощо.

На сьогодні для науки і практики державотворення актуальною є проблематика громадянського суспільства. Це пов'язано з тим, що Українська держава і суспільство перебувають на трансформаційному етапі свого розвитку. При цьому формування громадянського суспільства відбувається паралельно із становленням правової державності. Незважаючи на те, що для їх усталеного розвитку створені належні конституційно-правові засади, обидва ці процеси йдуть складно. Хоча в Конституції і є деякі недосконалі положення, вона є ґрунтовною основою становлення дієздатного громадянського суспільства і правової державності. У цьому аспекті суттєве значення мають закріплені в ній принципи конституційного ладу: народовладдя, державний суверенітет, поділу влади, політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, верховенство права, Конституції і законів.

На сучасному етапі політична характеристика громадянського суспільства найбільш чітко коригується з процесом становлення правової державності, в основі якого покладена ідея забезпечення прав людини і громадянина. Формування в Україні, як і у інших країнах СНД, громадянського суспільства реалізується на конституційних засадах і відбувається в межах загально-цивілізаційних закономірностей і тенденцій з

194

врахуванням регіональної специфіки та історичного етапу розвитку кожної країни. Цей процес базується на ґрунтовних конституційних приписах. Функціонування держави і структур громадянського суспільства відбувається насамперед на базі норм Конституцій, в яких містяться норми-принципи, норми-цілі, норми-завдання, що мають основоположне значення. Враховується досвід інших країн світу. Так, уперше в історії світового конституціоналізму в Конституції США 1787 р. був закріплений принцип поділу влади, який відіграє суттєву роль не тільки для узгодженого функціонування державного механізму і недопущення узурпації влади однією з гілок влади, а й для громадянського суспільства, оскільки за оптимального поділу влади досягається

забезпечення прав і свобод людини і громадянина. А це головне призначення і завдання громадянського суспільства.

Безумовно, становлення такого суспільства значною мірою залежить від якості конституційного законодавства, і насамперед Конституції, яка має закласти демократичні засади функціонування держави і суспільства. При цьому в умовах громадянського суспільства право є виразником не тільки волі економічно і політично пануючого класу, а й гуманістичного імперативу свого часу, його моральних орієнтирів. У цьому аспекті важливе закріплення в Основному Законі України (ст. 21) положення, що усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах, що права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними.

Зусилля держави і суспільства мають бути зосереджені на забезпеченні прав і свобод людини і громадянина. Це головне, на що має бути спрямована їхня діяльність. Конституція України 1996 р. досить детально і з урахуванням міжнародно-правових стандартів встановила конституційно-правовий статус особи. Третя частина конституційних статей присвячена правам людини і громадянина. Це досить важливо, оскільки світовий досвід свідчить, що найбільш успішно розвивається та соціальна система, в якій найбільш повно розкривається творчий потенціал людини. Саме вільна і відповідальна людина є головною рушійною силою складних суспільних відносин — політичних, економічних, соціальних, правових, етнічних, конфесійних, культурних. Участь особи у всіх сфе-

195

рах суспільної життєдіяльності забезпечується системою прав і свобод, в яких виражено прагнення людини на гідне життя і благополуччя. У цьому аспекті суттєве значення має закріплення в Конституції України (ст. 3) положення, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав людини і громадянина є головним обов'язком держави. У цій конституційній нормі чітко виражений новий підхід щодо взаємовідносин держави і громадянина: не людина для держави, а навпаки. У ст. 3 Конституції втілений персоніцентристський підхід, в основі якого — пріоритет прав особи, а не соціоцентристський, що ґрунтується на пріоритеті прав держави. У цій конституційній нормі закладена філософія Конституції, основоположна її ідея — пріоритет прав людини і громадянина.

Створення умов для забезпечення людиною своїх прав і свобод — основоположне завдання держави і структур громадянського суспільства. При цьому слід враховувати й те, що проблема прав особи в сучасному світі має як внутрішньодержавне, так і міжнародне значення. Національні інститути захисту прав і свобод людини доповнюються інститутами міжнародно-правовими, тобто людина стає суб'єктом міжнародного права. Це свідчить про усвідомлення світовою спільнотою великої ролі, яку відіграють права і свободи людини в забезпеченні ефективного національного і міжнародного розвитку. Права і свободи людини — це головна мета і важливий інструмент будь-якої демократичної правової держави, яка намагається забезпечити добробут і безпеку суспільства. Тому визнання, забезпечення і захист прав і свобод людини і громадянина має стати головним обов'язком Української держави, як це зазначено у ст. 3 Конституції. Саме за наявності таких умов може більш інтенсивно розвиватися процес становлення в Україні громадянського суспільства.

Державним інституціям слід викоринити традиційне ставлення до людини як до



підданого, мовчазного виконавця державних команд і наказів. Опікунська, патерналістська по-

196

літика держави має поступитися місцем партнерським відносинам між громадянином і владою. Водночас суспільству слід усвідомити, що сутністю історичного прогресу, його змістом і рушійною силою є розвиток особистості шляхом розширення її прав і свобод, створення умов для їх реалізації. Відповідно всі структури і інститути суспільства і держави — це інструменти, які забезпечують права і свободи людини. Конституція України, як у цілому конституційне і поточне законодавство, — це спосіб забезпечення правових умов реалізації прав особи.

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

Такі постулати, на жаль, далеко не завжди усвідомлюються політичною елітою України, парламентаріями, органами виконавчої та судової влади. Про це свідчить глибоке розшарування суспільства за матеріальним достатком, зростання корупції і організованої злочинності, жорстка конфронтація як між різними політичними угрупованнями, так і вищими органами державної влади (насамперед законодавчою і виконавчою), поширення правового нігілізму, недотримання норм Конституції і законів не тільки пересічними громадянами, а й високими посадовими особами, в тому числі народними депутатами, повсякденне порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина, відсутність ефективних механізмів захисту цих прав особи. На такому стані із забезпеченням прав людини і громадянина неодноразово наголошували у своїх доповідях Президент України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, парламентські комітети, Генеральний прокурор України, науковці.

197

На цьому акцентують увагу і політичні партії, особливо в період проведення виборчих кампаній. Сьогодні в Україні понад 100 політичних партій, але ситуація з правами людини не найкраща. У ст. 36 Конституції встановлено, що громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Як свідчить практика, політичні партії, як вагома структура громадянського суспільства, що формується в Україні, не мають досвіду, а нерідко й бажання захищати інтереси своїх членів.

Така ситуація з правами людини і громадянина в Україні, з правозахисною діяльністю політичних партій, інших структур громадянського суспільства зумовлена низкою чинників, у тому числі історичними традиціями. З самого початку більшовицького перевороту досить чітко проявилася тенденція ужорсточення влади і відмови від демократичних і правових традицій, які розвивалися упродовж попередніх 50 років. Особистість відштовхувалася на периферію суспільного буття. В. І. Ленін вміло скористався російськими традиціями деспотичного управління і замість демократії, для

якої не було навичок, проголосив диктатуру, що була більш схожою з колишнім самодержавством. Більшовицька влада насильно знищувала ліберальні і демократичні партії, суспільні організації і навіть пролетарські та селянські масові організації. Про це свідчить повною мірою і історичний досвід України. Більшовики встановлювали повний контроль над суспільством насамперед з допомогою цілеспрямованої системи ідеологічних заходів. У результаті суспільство переважно втратило самостійні канали контролю над державною владою. Фактично суспільство могло лише схвалювати курс, який був визначений партійною елітою. В умовах тотального ідеологічного і політичного контролю над особою і суспільством державна влада, по суті, була безконтрольною. А безконтрольна влада не може реально захистити і забезпечити права і свободи людини, хоча ці права ґрунтовно закріплювалися в нормах конституцій, наприклад, в Конституції СРСР 1977 р., у Конституції УРСР 1978 р. Намагання влади на етапі перебудови розбудити громадську ініціативу, щоправда, в контрольованих

198

державою межах, закінчилася провалом, падінням конституційного режиму і розпадом СРСР. «Керована демократія», за якої допускалися окремі громадські ініціативи, але під контролем владних структур, не відбулася.

Розглядаючи процес становлення в Україні громадянського суспільства і правової державності в аспекті забезпечення конституційних прав людини і громадянина, повною мірою слід враховувати історичний досвід взаємовідносин влади і суспільства. А він свідчить про те, що держава, яка нехтує правами і свободами людини і громадянина, неминуче зазнає катастрофи. Ні комуністичний режим, ні Радянський Союз не зникли б з історичної арени, якби забезпечувалися і захищалися права особи. Практика свідчить, що ні деспотичному самодержавству, ні тоталітарному радянському режиму так і не вдалося знайти оптимального розв'язання проблеми взаємодії державної влади і структур суспільства, що могло б забезпечити умови для сталого розвитку країни на демократичних засадах і реалізувати права і свободи людини. У свою чергу суспільство не зуміло конструктивно протистояти беззаконню і свавіллю влади, незважаючи на широкий комплекс прав, встановлених на рівні конституцій.

Тому сьогодні головним завданням держави і українського суспільства є реалізація прав і свобод особи. Трохи більш як десятирічний досвід існування України як незалежної, суверенної держави свідчить, що недостатньо проголосити і навіть закріпити на рівні Конституції України пріоритет прав людини. Громадянському суспільству необхідно усвідомити, що сутністю історичного процесу, його змістом і рушійною силою є розвиток людської особистості, розширення, а не звуження прав і свобод особи. Важливо, щоб державні інституції, структури громадянського суспільства були спрямовані на реальне забезпечення прав людини і громадянина.

Демократичні засади взаємовідносин держави і громадянського суспільства, в центрі яких перебуває особа, в деяких країнах світу налічує кілька століть (СІЛА, Англія, Франція). В Україні — трохи більше десяти років. Тому, аналізуючи стан реалізації і забезпечення прав і свобод людини і громадянина в Україні на сучасному етапі, є підстави стверджувати, що права і свободи особи, незважаючи на ґрунтовне їх

199

закріплення в Конституції України 1996 р., поки що не стали дійсною вищою соціальною цінністю для держави, що зумовлено як попередньою історією, так і сучасними економічними, соціальними та політичними проблемами. Державні інституції ще не

перебороли сформовані впродовж століть традиції недооцінки людини, її прав і свобод. У свою чергу громадянське суспільство в особі політичних партій та інших інститутів недостатньо активні в захисті прав і свобод особи. Тому концептуально важлива ідея пріоритету прав і свобод людини, закріплена в ст. 3 і в другому розділі Конституції України, поки що не стала «суспільним договором» влади і суспільства на нинішньому етапі державотворення і правотворення. Необхідний термін для того, щоб держава не тільки декларувала на конституційному рівні, а й поважала, дотримувалась і захищала права і свободи людини як найвищу соціальну цінність. Судячи з нинішньої економічної і соціально-політичної ситуації в Україні, потрібна довготривала і напружена робота політичних партій та інших інститутів громадянського суспільства, щоб права і свободи людини та їх гарантії визначали зміст і спрямованість діяльності Української держави, як це закріплено в частині другій ст. 3 Конституції.

При цьому слід враховувати, що розвинутому громадянському суспільству притаманний демократичний політичний режим правління, який характеризується: багатогранною участю громадян у політичному житті; активним використанням форм безпосередньої і представницької демократії; гарантованістю прав і свобод особи. Такий режим зацікавлений у діяльності політичних організацій, які виражають погляди різних політичних сил. Парадоксальність нинішньої ситуації полягає в тому, що проголошена у ст. 1 Конституції України правова, соціальна держава згортає соціальні програми, в тому числі і стосовно потерпілих від Чорнобильської катастрофи. Для громадян з'явилася значна свобода у виборі роду діяльності, в тому числі в підприємницькій сфері. Уперше в історії українського конституціоналізму в частині першій ст. 42 Конституції встановлюється, що кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом. Таким чином, держава перестала бути монопольним роботодавцем. Але

200

водночас різко знизився рівень життя широких верств населення, якість соціального забезпечення, безплатного медичного обслуговування та освіти.

Конституція України чітко закріпила право громадян на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34), на свободу світогляду і віросповідання (ст. 35), об'єднання у політичні партії та громадські організації (ст. 36), право на збори, мітинги, походи і демонстрації (ст. 39). Водночас Конституція встановлює межі використання зазначених та інших конституційних прав і свобод. Так, забороняється утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення (частина перша ст. 37). Здійснення права на свободу світогляду і віросповідання може бути обмежене законом в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей (частина друга ст. 35).

Наявність відповідних меж для реалізації вказаних свобод необхідна в будь-якому, навіть у найдемократичнішому громадянському суспільстві. Без таких меж ці цінності демократії можуть набувати викривлених форм. Уже більше десяти років в Україні існує свобода слова — в пресі, на радіо і телебаченні, на мітингах, в книгах, лекціях. Що це благо — немає потреби доводити. Водночас не секрет, що нерідко свобода слова далека від елементарних моральних цінностей. Є негативними наслідки цього процесу:

поширення порнографії, низькопробної естрадної музики тощо. Все більшою мірою на засоби масової інформації впливають гроші. «Незалежні» ЗМІ відкрито слугують тим, хто їх утримує. Статті публікуються за платню з тією ж легкістю, що й реклама. Тенденція концентрації капіталу в засобах масової інформації посилюється в результаті державної «дерегуляції» в цій сфері діяль-

201

ності<sup>1</sup>. І ця проблема на сьогодні стає дуже актуальною. Про це свідчать і парламентські слухання щодо ЗМІ.

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

#### Контрольні запитання

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

---

<sup>1</sup> Кин Дж. Средства массовой информации и демократия. — М., 1994. — С. 71.  
202

## РОЗДІЛ 9 КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ТА ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ

### § 1. Сутність і місце політичних партій і громадських організацій у політичній системі України

Серед ознак започаткування демократичних процесів в Україні є створення політичних партій, їх перші кроки у формуванні органів державної влади, надбання багатьма громадськими організаціями справді самоврядної природи. Це зумовлено тим, що політичні партії, народившись у надрах громадянського суспільства в боротьбі за державну владу, виходять за його межі, перетворюючись на посередника між суспільством і державою. Вони є єдиним елементом такого суспільства, який за умови оволодіння державною владою може перетворити приватні інтереси громадян, різних соціальних верств на загальний політичний інтерес. Участь громадських організацій у політичному житті на відміну від політичних партій не є змістом їх діяльності. Вони відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян» покликані задовольняти та

захищати законні соціальні, економічні, творчі, національно-культурні та інші інтереси своїх членів і не мають основною метою одержання прибутків. Статус релігійних, профспілкових, молодіжних та дитячих організацій регулюється окремими законами.

203

Відвоювання у держави в умовах України, Росії та інших пострадянських країн поля для самоврядної діяльності означає перетворення громадських організацій на вагомий суб'єкт політичного процесу.

Виникнення і розвиток багатопартійності, започаткування участі політичних партій у формуванні органів державної влади є, по-перше, перешкодою узурпації влади державою; по-друге, однією з гарантій реалізації конституційного права громадян України брати участь в управлінні державними справами; по-третє, одним із політико-правових засобів здійснення представницької форми народовладдя; по-четверте, результатом втілення у життя права громадян України на свободу об'єднання у політичні партії. Закріплене у ст. 36 Конституції України це право є можливістю задовольняти первинні потреби громадян в політико-правовій сфері відносин. Ю. М. Тодика до первинних потреб відносить також цінності конституційного ладу — справедливість, благополуччя та ін.<sup>1</sup> За допомогою політичної партії найбільш суттєві первинні потреби перетворюються на інтерес соціальних верств, за умови оволодіння політичною партією державною владою — на загальний політичний інтерес.

Якщо політична партія не виражає соціального чи іншого суттєвого групового інтересу, тобто не має соціальної бази, вона втілює свої вузькопартійні інтереси і неминуче приречена на поразку. Білоруський вчений-державознавець М. Ф. Чудаков вважає хибним обмежувати характеристику політичної партії лише класовою ознакою<sup>2</sup>. Водночас не варто про неї забувати. Ще під час буржуазних революцій у Західній Європі виникали буржуазні партії, які боролись за політичну владу для буржуазії. У другій половині XIX ст. створювались робітничі і селянські політичні партії. Їх боротьба за права пригноблених, проти всевладдя буржуазії сприяла конституційному закріпленню загального, рівного виборчого права, ускладненню соціальної структури суспільства, формуванню в країнах

-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Тодика Ю. Н.* Основы конституционного строя Украины. — Х., 1999. — С. 21, 23.

<sup>2</sup> Докладніше див.: *Чудаков М. Ф.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — Минск, 2001. — С. 91.

204

Західної Європи і США соціальної держави, підвищенню життєвого рівня працюючих за наймом верств населення, розширенню участі в управлінні державними справами робітників, селян, жінок та ін. Сьогодні не зменшується значення ідеологічних чинників, одним з яких є класова ознака політичних партій і навпаки. Тому класова ознака політичних партій існуватиме доти, доки існуватимуть класи, соціальні прошарки, що мають свої інтереси, які відбивають політичні партії. Але як свідчить історичний досвід, абсолютизація цієї ознаки може призвести до деформації суспільних відносин, до зрощення правлячої партії і держави, перетворення першої на державну партію.

Висока роль політичних партій у формуванні та функціонуванні державної влади, у житті суспільства дала, по-перше, підстави політологу і видавцю довідника «Партії Західної Європи» Й. Рашке зробити висновок про те, що всі держави Західної Європи є

партійними<sup>1</sup>; по-друге, можливість виявити чітко виражену тенденцію до правової інституціоналізації політичних партій, тобто до перетворення їх «на правовий інститут шляхом дедалі ширшого регулювання правом комплексу відносин, пов'язаних з утворенням, організацією та діяльністю партій»<sup>2</sup>. У зв'язку з цим в 1967 р. у ФРН було прийнято перший у світовій історії Закон «Про політичні партії».

## § 2. Особливості становлення політичних партій в Україні

В Україні, Росії, інших пострадянських державах слабкість демократичних традицій, соціальна інерція незалежності державної влади від суспільства, низька його структуризація, вкрай повільний розвиток національного підприємництва, зубожіння робітничого класу, інтелігенції й багатьох

<sup>1</sup> Докладніше див.: *Любин В. П.* Политические партии на Западе и в России: сопоставимы ли понятия? // Политические партии и движения в России и на Западе: процессе формирования. Методы исследования: Проблемно-тематический сб. — М., 1994. — С. 17—18.

<sup>2</sup> Докладніше див.: *Юдин Ю. А.* Политические партии и право в современном государстве. — М., 1998. — С. 5.

205

інших верств населення зумовлюють труднощі у розвитку політичних партій: відірваність багатьох з них від своєї соціальної бази, а часто і повна її відсутність; прагнення керівництва деяких політичних партій шукати опору не стільки у соціальному середовищі, скільки у владних структурах. Це породжує неспроможність політичних партій виконувати притаманні їм функції; несприйняття значною частиною населення політичних партій як політико-правових інституцій, необхідних для задоволення первинних потреб, реалізації громадянських, соціально-економічних, екологічних та інших прав. Водночас Конституція визначила Україну як демократичну державу. Така характеристика нашої країни є одним із найважливіших напрямів її модернізації<sup>1</sup>. Вона передбачає розвиток багатопартійності, чітке конституційно-правове регулювання статусу політичних партій.

Регламентация правового статусу політичних партій і громадських організацій започаткована Законом України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р. Партії тільки народжувалися, лише проявлялися їх ознаки, що відрізняло їх від громадських організацій. На тому етапі законодавець не виокремив регулювання їх статусу в окремому законі. Поряд з цим невпинний процес розвитку багатопартійності зумовив заходи, що сприяли підвищенню ролі партій у політичній системі України. Вже в Законі України «Про вибори народних депутатів України», який був прийнятий 18 листопада 1993 р., політичні партії визначалися як суб'єкти висування претендентів у кандидати в народні депутати України.

У 90-х роках ХХ ст. відбувся не тільки процес розвитку політичних партій, зростання їх ролі, а й формування атмосфери терпимості, яка є однією з найважливіших передумов дієвості такого принципу конституційного ладу, як політичний плюралізм. Це — розв'язання політичної кризи кінця 1994 — початку 1995 рр. шляхом прийняття Конституційного договору між Верховною Радою України і Президентом України, що за своєю природою був правовим компромісом на основі політичної угоди, прийняття Конституції України

-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Тодыка Ю. Н.* Конституція України: проблеми теорії і практики. — Х., 2000. — С. 139.

1996 р., парламентські і президентські вибори, під час яких у рамках демократичної процедури змагалися різні політичні сили.

Відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 р. половина конституційного складу Верховної Ради обиралася за списками від політичних партій, виборчих блоків партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на основі пропорційного представництва. Застосування цього закону сприяло подальшому зростанню ролі політичних партій у політичній системі України. Вони, по-перше, стали повноцінними суб'єктами виборчого процесу; по-друге, отримали більше можливостей для здійснення притаманних їм функцій; по-третє, сприяли структуризації Верховної Ради (була зроблена спроба створити парламентську більшість); по-четверте, зумовили активізацію роботи парламентських фракцій (наприклад, значно розширювався вплив партій, представлених у парламенті, на дію погоджувальної ради депутатських фракцій і груп); по-п'яте, деякою мірою стали впливати на формування органів виконавчої влади (так, започаткована практика консультацій Президента України з лідерами парламентських фракцій перед внесенням ним на розгляд Верховної Ради кандидатури Прем'єр-міністра та ін.); по-шосте, створили такі умови, за яких позапартійні депутати стали менше впливати на перебіг парламентських подій. Тому їх чисельність різко зменшилася. Відповідно збільшилася кількість громадських організацій.

Закон України «Про об'єднання громадян» не відповідав реаліям партійного життя, тенденціям суспільного розвитку. До того ж правове регулювання статусу політичних партій мало відповідати основним положенням Конституції України. Тому через десять років після появи перших політичних партій, 5 квітня 2001 р., було прийнято Закон України «Про політичні партії в Україні», на відміну від багатьох країн Західної Європи, де подібні закони були прийняті через 100, а то і більше років з моменту започаткування політичних партій. Прийняття в Україні цього закону після порівняно короткого терміну партійної історії можна пояснити тим, що: по-перше, після набуття Україною незалежності і проголошення

207

шляху до демократії почалося швидке збільшення кількості політичних партій, зростання їх впливу на суспільні відносини; по-друге, розвиток політичних партій, підвищення їх ролі у політичній системі країни значно випередили формування демократичних традицій; по-третє, в останньому десятилітті ХХ ст. політико-правова історія України розвивалася більш інтенсивно, ніж у попередні роки, не говорячи вже про ХІХ ст.; по-четверте, за більш ніж 100 років партійної історії країн Західної Європи та інших регіонів світу був накопичений багатий досвід цивілізованої участі політичних партій у боротьбі за державну владу та її реалізацію, в конституційно-правовому регулюванні їх статусу, і цей досвід дедалі більше стає надбанням українських політиків і вчених; по-п'яте, одним з основних напрямів зовнішньої політики України є інтеграція нашої держави до Західної Європи, в тому числі у політико-правовому аспекті.

### **§ 3. Правове регулювання статусу політичних партій і громадських організацій**

Закон України «Про політичні партії в Україні» відіграє позитивну роль у подальшому розвитку політичних партій, збільшенні їх впливу на формування органів державної влади, в цілому політичної системи. Сутність політичних партій випливає із сучасних тенденцій суспільного розвитку та конституційного закріплення їх місця і ролі в політичній системі України. Це — зареєстровані згідно з законом добровільні об'єднання громадян — прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що мають своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах та інших політичних заходах. Відповідно до цього: по-перше, громадяни об'єднуються у політичні партії добровільно. Це означає, що ніхто не може бути примушений до вступу у будь-яку з політичних партій або зазнавати утисків у зв'язку з належністю до якоїсь з них; по-друге, у політичні партії громадяни об'єднуються на підставі прихильності до певної загальнонаціональної програми су-

208

спільного розвитку. Відповідно до своєї ідеологічної основи (комуністичної, соціалістичної і соціал-демократичної, ліберальної і неоліберальної, консервативної і неоконсервативної та ін.) кожна з них реалізує систему тактичних і стратегічних завдань та методів їх досягнення. Йдеться про певні шляхи розв'язання найбільш важливих політичних, економічних, екологічних, духовних та ін. проблем, що постали на сучасному етапі розвитку України. Партійна програма є своєрідним орієнтиром для участі громадян у політичному житті. Через неї активний у політичному відношенні громадянин знаходить відповіді на питання, які ставить життя, щодо привабливості або непривабливості тієї чи іншої політичної партії. Незважаючи на політичні традиції більш ніж вікової партійної історії, за якими політичні партії, як правило, мали свої політичні програми, український законодавець передбачив обов'язок політичної партії мати свою програму та закріпив основні її елементи: цілі та завдання партії і шляхи їх досягнення. У такому концентрованому вигляді наведена норма має важливе значення як для розвитку політичних партій, так і для підвищення їх ролі в політичній системі України. По-перше, політичні партії повинні тепер відповідальніше ставитися до підготовки своїх програм, визначення цілей та завдань партії і особливо шляхів їх досягнення з огляду на інтереси соціальних верств, прошарків, груп. По-друге, останні, зв'язуючи реалізацію своїх інтересів з певною політичною партією, мають законні підстави для того, щоб порушити питання про недовіру до неї на виборах у разі невиконання нею програмних цілей та завдань. По-третє, визначення сутності політичних партій закріплює їх місце у політичній системі України як демократичної держави. З одного боку, вони виражають політичну волю громадян. Ті політичні партії, які перемогли на виборах, беруть участь у формуванні органів державної влади та забезпечують в ідеалі, через участь у них, втілення в життя своїх програм, підтриманих громадянами. З другого боку — політичні партії виступають активним чинником щодо політичної волі громадян, тобто сприяють її формуванню. По-четверте, сутність політичної партії реалізується через участь у виборах. Використовуючи досвід правового регулювання статусу політичних партій

209

усталеними демократичними традиціями, український законодавець передбачив обов'язок Міністерства юстиції України звертатися до Верховного Суду України з поданням про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, якщо вона



протягом десяти років не висувала своїх кандидатів на виборах Президента України і народних депутатів України.

Регулювання правового статусу політичних партій, громадських об'єднань має два рівні — конституційний і поточний. До першого відносять Конституцію України, до другого — закони України «Про політичні партії в Україні», «Про об'єднання громадян», «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України», «Про Центральну виборчу комісію», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських селищних, міських голів», «Про власність» та ін. Водночас партії мають свій статут, який визначає не тільки характер партійного будівництва, а й норми внутрішньопартійної демократії.

У партійному статуті регламентується порядок утворення статутних органів політичної партії, їхні повноваження та терміни цих повноважень, порядок вступу осіб до політичної партії, зупинення та призупинення членства в ній, права та обов'язки членів політичної партії, порядок створення, загальну структуру та повноваження обласних, міських, районних організацій політичної партії та її первинних осередків, порядок внесення змін та доповнень до статуту та програми політичної партії, порядок скликання та проведення партійних з'їздів, джерела матеріальних, у тому числі фінансових, надходжень та порядок здійснення витрат політичної партії, використання її коштів та іншого майна, що залишилося після її ліквідації (саморозпуску) та ін. Партійний статут приймається на установчому з'їзді політичної партії. Норми партійного статуту — це не правові, а корпоративні норми, які є обов'язковими тільки для членів відповідної партії.

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

210

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

Гарантії діяльності політичних партій зумовлені характером відносин між ними та органами державної влади й місцевого самоврядування, що створюються за їх участю. Перша гарантія полягає в тому, що політичні партії є рівними перед законом. Це означає, що органам державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовим особам заборонено надавати їм привілеї, а також сприяти їх діяльності. Друга гарантія полягає в тому, що законом забороняється, за винятком випадків, передбачених законодавством України, втручання з боку органів державної влади та місцевого самоврядування або їх посадових осіб у створення і внутрішню діяльність політичних партій та їх місцевих осередків. Третя гарантія закріплена в ст. 22 Закону України «Про політичні партії в Україні», якою передбачається відповідальність посадових осіб та громадян у випадках створення та участі у незареєстрованих політичних партіях, обмеження в правах чи

переслідування громадян у зв'язку з належністю до політичних партій, необґрунтованої відмови в реєстрації політичних партій та інших порушень законодавства про політичні партії. Ця гарантія має важливе значення на сучасному етапі державотворення, оскільки є суттєві суперечності між проголошенням демократичного розвитку країни і рівнем політико-правової культури посадових осіб і громадян.

Законодавець передбачив випадки обмеження утворення і діяльності політичних партій з боку органів державної влади, що цілком відповідає світовій практиці правового регулювання статусу політичних партій. Так, у Португалії з огляду на її недавню історію 6 жовтня 1978 р. було прийнято Закон «Про

211

заборону фашистських організацій». У ст. 37 Конституції України передбачено, що забороні підлягають ті політичні партії, програмні цілі або дії яких спрямовані на: ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності України, підризу безпеки держави, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової та релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення. Як і в інших країнах світу, в Україні політичні партії не можуть мати воєнізованих формувань. Це положення Основного Закону України надто важливе, тому що за відсутності в нашій державі глибоких демократичних традицій воно має забезпечити політичним партіям вплив на громадян, реалізацію права формувати органи державної влади і місцевого самоврядування тощо виключно цивілізованими засобами в межах Конституції та законів України.

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

Важливою складовою конституційно-правового регулювання статусу політичних партій в Україні є закріплення членства в них та його обмеження. Наскільки це серйозна і відповідальна справа, яка може мати далекі політичні наслідки, свідчить історичний факт розколу РСДРП на «більшовиків» і «меншовиків» на другому з'їзді цієї партії в 1903 р. Внаслідок різного бачення В. Леніним і Л. Мартовим членства в партії, перший писав, що боротьба на з'їзді навколо цього питання була дуже принциповою.

Ця боротьба і наступний вищезгаданий розкол великою мірою обумовили появу на політичній авансцені України, як і всієї Російської імперії, на початку ХХ ст. революційної і реформістської партій.

212

Українське законодавство щодо регулювання партійного членства вельми демократичне, відносячи його переважно до статуту кожної політичної партії. Конституційно-правовим регулюванням членства в політичних партіях впроваджуються такі вимоги: а) членом політичної партії може бути лише громадянин України, який відповідно до Конституції України має право голосу на виборах. Це пояснюється тим, що лише громадяни нашої держави володіють політичними правами, передбаченими статтями 36 і 38 Конституції України; б) громадянин України може перебувати одночасно лише в одній політичній партії; в) членство в політичній партії є фіксованим, обов'язковою умовою чого є

наявність заяви громадянина України, поданої до статутного органу політичної партії, про бажання стати членом цієї партії; г) форма фіксації членства в політичній партії визначається статутом політичної партії. Політична практика свідчить, що більш фіксованим є членство у лівих партіях; г) членами партії не можуть бути: судді, працівники прокуратури, працівники органів внутрішніх справ, співробітники СБУ, військовослужбовці. На час перебування на зазначених посадах або на службі члени політичної партії зупиняють членство у цій партії. Дане положення впливає зі змісту ст. 15 Конституції України. Цим же пояснюється і заборона діяльності структурних осередків політичних партій в органах виконавчої та судової влади, у виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах і в навчальних закладах та інших державних установах і організаціях.

Членами громадських організацій можуть бути громадяни України, які досягли 18-річного віку, а молодіжних відповідно до ст. 5 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» особи віком від 14 до 28 років, дитячих — віком від 6 до 18 років. Вступ неповнолітніх віком до 10 років до дитячих громадських організацій здійснюється за письмовою згодою батьків, усиновителів, опікунів або піклувальників. Особи старшого віку можуть бути членами молодіжних та дитячих громадських організацій за умови, якщо їх кількість не перевищує третини загальної кількості членів організації. Не більше, ніж вказано, може бути осіб старшого віку і у її виборних органах.

213

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

Реєстрації політичної партії, природно, передують її створення. Рішення про це відбувається на установчому з'їзді політичної партії. Воно має бути підкріплене підписами не менше 10 тисяч громадян України, які відповідно до Конституції України мають право голосу на виборах, зібраними не менш як у двох третинах районів і не менш як у двох третинах областей України, міст Києва та Севастополя та не менш як у двох третинах районів Автономної Республіки Крим. Таким чином законодавець за допомогою правового заходу прагне розширити суспільну підтримку політичних партій, забезпечити умови для їх всеукраїнського статусу.

Створення політичної партії супроводжується затвердженням її статуту та програми, обранням керівних та контрольно-ревізійних органів. Після цього відбувається власне реєстрація політичної партії, яку здійснює Міністерство юстиції України. До заяви про реєстрацію додається програма і статут, протокол установчого з'їзду, підписи громадян України, зібрані на підтримку рішення про створення політичної партії, відомості про склад керівних органів політичної партії та ін. Після перевірки цих матеріалів у 30-денний термін приймається рішення про реєстрацію. Якщо вони не відповідають Конституції і законам України, Міністерство юстиції відмовляє у реєстрації політичної партії. А у разі виявлення протягом трьох років недостовірних відомостей у документах, наданих політичною партією для реєстрації, реєстраційне свідоцтво може бути анульоване за рішенням суду за поданням реєструючого органу. Таким чином,

діяльністю політичних партій, особливо на початковому етапі їх розвитку.

З дня реєстрації політична партія упродовж шести місяців має створити у більшості областей України, містах Києві та Севастополі, Автономній Республіці Крим передбачені її статутом обласні, міські, районні організації та інші утворення. Вони реєструються відповідними органами юстиції Міністерства юстиції України упродовж 10 днів від дня надходження письмової заяви від них, завіреної керівним органом політичної партії. До заяви додаються копія статуту політичної партії та протокол установчих зборів або конференції, на яких було утворене відповідне структурне утворення політичної партії. Якщо ця умова створення політичної партії не буде виконана, її реєстраційне свідоцтво може бути анульоване згідно з зазначеною процедурою. Після реєстрації структурні підрозділи політичної партії можуть набувати статусу юридичної особи лише у випадку, коли це передбачено її статутом. Міністерство юстиції та його органи у випадку відмови у реєстрації як політичної партії, так і її структурних підрозділів та утворень повинні надати заявникові своє вмотивоване письмове рішення. Воно може бути оскаржене до суду. Причому відмова у реєстрації не може бути перешкодою у повторному зверненні про реєстрацію.

Реєстрація громадських організацій відбувається шляхом повідомлення відповідно Міністерству юстиції України (якщо громадські організації мають всеукраїнський або міжнародний статус), місцевим органам державної виконавчої влади, виконавчим комітетам сільських, селищних, міських рад.

У конституційно-правовому регулюванні статусу політичних партій в Україні головним є закріплення їх прав. Права політичних партій — це встановлені в Конституції і законах України можливості для здійснення ними відповідних функцій, а по суті — для виконання їх ролі в політичній системі нашої держави. Йдеться про перетворення приватних інтересів громадян, різних соціальних верств у загальний політичний інтерес. Перелік політичних прав, які регулюються в Конституції України, в Законі України «Про політичні партії в Україні» та інших нормативно-правових актах, зумовлений баченням законодавцем місця і ролі політичних партій у

215

політичній системі України. Політичні партії можуть: по-перше, брати участь у виборах до Верховної Ради України, Президента України, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у порядку, встановленому відповідними законами України; по-друге, з метою розширення можливостей впливу на соціальні верстви, прошарки, групи населення, якомога більшу частину суспільства, а також збільшення каналів зворотного зв'язку, ідейно, організаційно та матеріально підтримувати молодіжні, жіночі та інші об'єднання громадян, надавати допомогу у їх створенні; по-третє, не тільки використовувати державні засоби масової інформації, а й засновувати власні, як передбачено відповідними законами України. Так, з більш ніж 100 політичних партій, що зареєстровані в Україні, 40 — мають свої друковані видання. Але близько десяти з них видають їх з періодичністю, яка була заявлена при реєстрації, інші — час від часу. А більшість політичних партій обмежуються виданням інформаційних листків.

Відповідно до конституційного принципу політичної та ідеологічної багатоманітності Закон «Про політичні партії в Україні» гарантує політичним партіям свободу опозиційної діяльності. Це положення сприяє розвитку політичних партій, їх

цивілізованій участі у виборах, більш продуктивному використанню їх впливу на органи державної влади та місцевого самоврядування, зменшенню можливості тиску державних органів на структури громадянського суспільства та ін.

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

Політичні партії також мають право підтримувати міжнародні зв'язки з політичними партіями і громадськими організаціями інших держав, міжнародними і міжурядовими організаціями, укладати угоди про співробітництво і здійснюва-

216

ти інші заходи, які не суперечать законам і міжнародним угодам України. Але при цьому вони повинні дотримуватися таких умов: політичні партії не можуть укладати угоди, які ставлять їх у підпорядковане або залежне становище стосовно будь-якої іншої іноземної організації чи політичної партії; вони можуть засновувати тільки такі міжнародні спілки чи вступати до таких спілок, статутами яких передбачено створення лише консультативних або координаційних органів.

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

Український законодавець виходить з того, що політичні партії є неприбутковими організаціями. Тому держава гарантує їм право на кошти та інше майно тільки для здійснення своїх статутних завдань. Для цього вони можуть використовувати як власне, так і орендоване рухоме та нерухоме майно, обладнання, транспорт. Правовий режим майна політичних партій регулюється Законом України «Про власність» поруч з іншими суб'єктами колективної власності, як і у більшості країн світу.

Правове регулювання фінансової діяльності політичних партій спрямоване не тільки на сприяння ефективному виконанню ними своєї ролі в політичній системі, а й на оздоровлення політичного життя шляхом припинення можливої корупції, особливо серед партійного керівництва. Законодавець визначив, що вони для здійснення своїх статутних завдань не можуть використовувати кошти таких суб'єктів права.

1. Органів державної влади та місцевого самоврядування. У світі, однак, набула поширення практика участі держави у фінансуванні політичних партій. Щоб зрозуміти, чому це положення суперечить світовій практиці, важливо не забувати, що участь держави у фінансуванні політичних партій має дві складові: з одного боку, сприяє розвитку демократії, великою мірою забезпечуючи прозорість фінансової діяльності полі-

217

тичних партій, а з другого — створює умови для зрощення держави з політичною партією, що перемогла на виборах. Останнє актуальне для України з огляду на те, що: а)

зовсім недавно, за часів панування КПРС, держава і партія становили одне ціле, в принципі маючи спільні кошти; б) слабкість сучасних політичних партій в Україні, які переважно ще не стали продуктом розвитку суспільства, породжує їх неможливість повною мірою протистояти органам державної влади у разі їх зазіхань на права суспільства; в) органи державної влади, які далеко не повною мірою контролювані суспільством, у тому числі політичними партіями, за певних умов можуть підтримувати ті партії, які відповідають їхнім політичним уподобанням; г) поширення правового нігілізму серед представників органів державної влади, політичних партій. Наявність цих чинників привела до того, що під час обговорення проекту Закону «Про політичні партії в Україні» народні депутати не змогли знайти згоди щодо питання про участь держави у фінансуванні політичних партій. Водночас відповідно до статей 32 і 33 Закону «Про вибори народних депутатів України» від 18 жовтня 2001 р. підготовка і проведення виборів народних депутатів певною мірою відбувається за рахунок Державного бюджету України в обсязі, який встановлюється Законом про Державний бюджет України.

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

Якщо кошти, які заборонені законом, надійдуть на рахунок політичної партії, вони мають бути перераховані самою політичною партією до Державного бюджету або стягнуті в дохід держави у судовому порядку.

Для забезпечення рівності політичних партій перед законом, прозорості їх фінансової діяльності законодавець передбачив державний контроль за використанням коштів і майна

218

політичних партій, які зобов'язані щорічно публікувати в загальнодержавному засобі масової інформації фінансовий звіт про доходи і видатки, а також звіт про своє майно, вести бухгалтерську звітність.

Громадські організації набувають право власності на кошти і майно, отримане від їх засновників, членів громадських організацій та держави, набуто в результаті вступних та членських внесків, пожертвувань громадян, підприємств, установ та організацій, господарської та іншої комерційної діяльності створених ними госпрозрахункових установ та організацій. Фінансування молодіжних та дитячих громадських організацій, діяльність яких спрямовується на забезпечення соціального становлення та розвиток молодих громадян відбувається за рахунок Державного бюджету.

Визначення суб'єктів державного контролю за діяльністю політичних партій має важливе значення в правовому регулюванні статусу партій. Коло державних органів та обсяг повноважень щодо контролю за діяльністю політичних партій визначається роллю останніх та їх місцем у політичній системі і в свою чергу надає можливість політичним партіям цивілізовано виконувати статутні завдання, реалізуючі свою громадсько-політичну природу. Такими органами є Міністерство юстиції України, на яке покладено контроль за додержанням політичними партіями Конституції, законів України та їх статуту, а також Центральна й окружні виборчі комісії, які покликані здійснювати контроль за додержанням політичними партіями порядку їх участі у виборчому процесі.

У разі порушення політичними партіями Конституції і законів України до них

можуть вживатися такі заходи, як попередження і заборона. При застосуванні попередження відповідний контролюючий орган видає припис про недопущення протиправних вчинків, якщо керівництво політичної партії публічно оголосило про намір вчинити їх і надає припис про усунення допущених правопорушень, якщо вчинені політичною партією дії не зумовлюють іншого виду відповідальності. Після отримання попередження керівництво політичної партії зобов'язане невідкладно усунути порушення законодавства України і у п'ятиденний термін повідомити відповідний контролюючий орган про вжиті заходи. Якщо керів-

219

ництво політичної партії не реагує на ці попередження, то політична партія може бути заборонена у судовому порядку за поданням Міністерства юстиції чи Генерального прокурора України. Причому в першій інстанції справу про її заборону розглядає Верховний Суд України. Так, у разі повідомлення відповідною банківською установою Міністерству юстиції України про надходження на рахунок політичної партії заборонених законом коштів та відмову партії перерахувати ці кошти у Державний бюджет України, незважаючи на попередження цього контролюючого органу, Міністерство юстиції України звертається до суду з позовом про стягнення згаданих коштів у дохід держави та поданням про заборону політичної партії. Рішення суду щодо останнього зумовлює розпуск усіх її структурних підрозділів і утворень, передбачених статутом політичної партії, та припинення партійного членства.

Державний контроль за діяльністю громадських організацій здійснюється легалізуючими й фінансовими органами та органами податкової адміністрації, а нагляд за додержанням та правильним застосуванням ними законів — органами прокуратури. У частинах першій і другій ст. 37 Конституції України, статей 27—32 Закону України «Про об'єднання громадян» містяться підстави, за якими органи державної влади застосовують щодо громадських організацій такі види стягнення, як: попередження, штраф, тимчасова заборона окремих видів або всієї діяльності та примусовий їх розпуск. Три останніх види стягнення здійснюються лише у судовому порядку за поданням легалізуючого органу або прокурора.

Конституційно-правове регулювання статусу політичних партій і громадських організацій в Україні має кілька характерних рис: по-перше, воно відповідає реаліям суспільного розвитку нашої держави. За десять років незалежності в Україні утворилося понад 100 політичних партій. Причому кілька з них у своєму розвитку досягли досить високого рівня: з чіткою програмою, побудованою на основі визначених ідеологічних принципів, структурою, що відповідає партійному статуту, широкою соціальною базою, достатнім кадровим потенціалом, фіксованим членством та ін.; по-друге, це регулювання закріплює місце і роль політичних партій у по-

220

літичній системі України, сприяє їх утвердженню як вагомих структур цієї системи; по-третє, у зв'язку зі зростанням ролі політичних партій у політичній системі України, збільшенням їх впливу на розвиток суспільних відносин значно розширюється законодавча основа діяльності партій: крім Конституції і Закону «Про політичні партії в Україні», діяльність політичних партій регулюється багатьма іншими законами; по-четверте, правове регулювання гарантує політичним партіям передбачену Конституцією і законами України можливість діяльності у відповідності зі своїми статутами і в межах закону; по-п'яте, конституційно-правова регламентація, спрямована на заборону органам

державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовим особам втручатися у внутрішню діяльність політичних партій, сприяє зміцненню самоврядної, громадської основи політичних партій, перетворенню їх на активний інститут громадянського суспільства; по-шосте, це регулювання створило умови для подальшого розвитку громадських організацій, ефективної реалізації ними своїх завдань і функцій. Водночас це не означає, що немає підстав для подальшого вдосконалення конституційно-правової регламентації статусу політичних партій, громадських організацій, інших структур громадянського суспільства. Все це важливо для забезпечення демократичного розвитку соціуму, забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

#### Контрольні запитання

1. Яка роль політичних партій, громадських об'єднань в інституціалізації органів державної влади?

2. Які особливості становлення політичних партій в Україні і їх конституційно-правового регулювання?

3. Розкрийте правове регулювання статусу політичних партій і громадських об'єднань в поточному законодавстві України.

4. Які є конституційно-правові гарантії організації і діяльності політичних партій і громадських організацій?

221

## Розділ 10

### КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ

#### § 1. Право людини на свободу світогляду і віросповідання та створення релігійних організацій. їх види, основи правового статусу

Функціонування релігійних організацій у суспільстві має об'єктивно необхідний характер. Вони являють собою не просто невід'ємний компонент будь-якої релігії, найважливішу умову її соціального буття, а й особливу форму задоволення відповідних суспільних потреб. Такі потреби визначають суть і призначення релігійних організацій, напрями, способи і методи їх діяльності, що регламентуються законодавством.

Реалізація права громадян на створення релігійних організацій не може бути втілена за межами права людини на свободу світогляду і віросповідання, яке тривалий час означувалось поняттям свободи та совісті.

Поняття «свобода совісті» має довгу історію формування, в процесі якого воно вбирало в себе ідеї терпимості, гуманізму, світоглядного вибору. Питання виникнення і розвитку свободи совісті, її трансформування в категорію права надзвичайно цікаві та важливі для розуміння генезису цього поняття.

Як політична вимога гасло «свобода совісті» склалося в епоху буржуазно-демократичних революцій, але підготовлене усім ходом історичного розвитку. Ще на ранніх етапах розвитку суспільства сформувався різноманітні підходи до розв'я-

222

зання проблеми ставлення до релігії, які згодом набули поняття свободи совісті. Так, для античної епохи характерне визнання терпимості до різних віросповідань, будь-який культ вважався правомірним та таким, який має право на існування. З часом



християнство стало панівною релігією Європи, релігійна нетерпимість досягає свого апогею, а від віротерпимості не залишається й сліду.

Упродовж XVI—XIX століть зміст гасла свободи совісті еволюціонував від вимоги визнання права сповідувати неофіційну релігію до права не сповідувати релігії взагалі. Починаючи з реформації 1525 р. у Німеччині і закінчуючи англійською буржуазною революцією XVII ст., гасло свободи віросповідання, висунуте буржуазією, зводилося, по суті, до вимоги визнання права сповідання не офіційної, не казенної релігії<sup>1</sup>.

Буржуазія, яка прийшла до влади в результаті буржуазно-демократичних революцій, уже в перших деклараціях прав людини XVII ст. (п. 10 французької Декларації прав людини і громадянина 1789 р., перша поправка до Конституції США) проголошує принцип свободи совісті. Але в цих документах про свободу невір'я не було й мови. Тому в даному разі можна говорити лише про свободу віросповідань.

У царській Росії, до складу якої входила й Україна, нерівність різних релігій перед законом проіснувала аж до Лютневої революції 1917 р. Тимчасовий уряд, ухваливши постанову «Про свободу совісті» 14 червня 1917 р., скасував усі громадянські обмеження, пов'язані з віросповіданням, встановив вільний перехід із однієї конфесії в іншу та узаконив віросповідний стан, що було особливо важливо, тому що свобода невір'я законодавчо закріплювалася вперше. Але й тут про справжню свободу совісті говорити не можна, тому що церква ще не відокремлювалася від держави.

Формально свободу совісті було проголошено в Україні 22 січня 1919 р. Урядом України був прийнятий Декрет про відокремлення церкви від держави та школи від церкви. За своєю сутністю цей демократичний документ на практиці був

---

<sup>1</sup> Докладніше див.: *Рудинский Ф. М.* Свобода совести в СССР. — М., 1961. — С. 85.

викривлений так, що ніякої послідовності у впровадженні свободи совісті не було.

Ставши суверенною незалежною державою, Україна радикально змінила своє ставлення до проблеми свободи совісті та віросповідання, закріпила правовий статус релігійних організацій, передбачила гарантії цієї свободи. В Україні свобода совісті та правовий статус релігійних організацій регламентується Конституцією України та Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації». У ст. 35 Конституції України закріплено, що кожен має право на свободу світогляду і віросповідання. Це право включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культу і обряди, вести релігійну діяльність.

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

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

Ніхто не може бути увільнений від своїх обов'язків перед державою або відмовитися від виконання законів за мотивами релігійних переконань.

У разі, якщо виконання військового обов'язку суперечить релігійним переконанням громадянина, його виконання має бути замінене альтернативною (невійськовою) службою. Положення цієї статті відповідають змістові ст. 18 Міжнародного пакту про

громадянські і політичні права та ст. 9 Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини.

Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» є загалом концептуальним документом, який відображає якісні зміни у ставленні до прав людини, свободи совісті, релігійних організацій як до соціального інституту. У ньому, зокрема, закріплені ґрунтовні правові основи для участі релігійних організацій у громадському житті; уточнено поняття релігійних організацій; їх правовий статус, у тому числі майнові права; розкрито зміст і сутність режиму відокремлення церкви (релігійних організацій) від держави і школи від церкви (релігійних організацій), запроваджено для релігій-

224

них організацій пільговий режим оподаткування; служителі культу прирівнені до інших громадян у праві на участь у політичному житті; врегульовані трудові відносини у релігійних організаціях і на їх підприємствах; змінено правовий статус державного органу у справах релігій тощо.

Важливість забезпечення здійснення свободи сповідувати релігію або переконання підкреслюється тим, що законодавець передбачив кримінальну відповідальність за незаконне утримання, осквернення або знищення релігійних святинь (ст. 179 Кримінального кодексу України), за перешкоджання здійсненню релігійного обряду (ст. 180).

Релігійними організаціями в Україні є релігійні громади, управління і центри, монастирі, релігійні братства, місіонерські товариства (місії), духовні навчальні заклади, а також об'єднання, що складаються з релігійних організацій. Релігійні об'єднання представляються своїми центрами (управліннями). Релігійні організації в Україні створюються для задоволення релігійних потреб громадян сповідувати і поширювати віру і діють відповідно до своєї ієрархічної структури, обирають, призначають і змінюють персонал згідно із своїми статутами (положеннями).

Згідно зі ст. 14 закону релігійна організація може бути створена громадянами: в кількості не менше десяти осіб; повнолітніми (які досягли 18-річного віку); які мають статут (положення), зареєстрований згідно з цим законом.

На сучасному етапі змістовно змінився правовий статус релігійних організацій. Передусім їхні права були суттєво обмежені порівняно з іншими організаціями. Постанова ВЦВК та РНК РРФСР «Про релігійні організації» (1929 р.) визначала їх діяльність у дуже вузьких рамках і ставила її під контроль державних органів. Була надзвичайно бюрократизована процедура їх утворення. Вимога обов'язкової державної реєстрації для багатьох релігійних організацій не була реалізованою, що на практиці привело до появи двох видів об'єднань: зареєстрованих (легальних) та незареєстрованих (нелегальних). Була встановлена значна кількість заборонюючих норм, що ставили поза законом такі елементарні форми релігійної діяльності, як благодійність, релігійне навчання, поширення ре-

225

лігійних ідей. Релігійні організації були обмежені в проведенні релігійних обрядів, у майнових правах.

Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» привів юридичний статус релігійних організацій у відповідність до міжнародно-правових стандартів.

Міжнародні акти закріплюють найважливіші права релігійних організацій, а саме: збиратися у зв'язку з релігійною вірою або переконанням, засновувати і утримувати

вільно-доступні місця богослужінь або релігійних зібрань, організовуватися відповідно до своєї власної ієрархічної та інституційної структури, обирати, призначати та змінювати свій персонал, звертатися за добровільними фінансовими та іншими пожертвуваннями; готувати служителів культу в духовних навчальних закладах; придбавати і використовувати релігійну літературу, виготовляти, експортувати, імпортувати і поширювати релігійну літературу та інші інформаційні матеріали релігійного змісту; підтримувати зв'язки з окремими віруючими, одноособово або спільно з іншими, встановлювати міжнародні зв'язки та прямі особисті контакти, включаючи виїзд за кордон для паломництва, участі в зборах та релігійних заходах.

Усі ці положення закріплені в українському законодавстві. Наприклад, змінено порядок створення релігійних організацій.

Значна увага міжнародних, зокрема європейських, експертів у галузі прав людини, демократичної громадськості до цієї процедури в посткомуністичній Україні зумовлена тим, що досить тривалий час з цим актом пов'язувалися реальні можливості контролю, маніпулювання релігійними організаціями, духовенством, ієрархами з боку держави та її численних адміністративних органів.

Перетворення акту реєстрації на прийняту в цивілізованому світі процедуру констатації державою відповідності статуту релігійної організації чинному законодавству, що не ставить останню в залежне від держави становище, а має єдину, бажану для самої релігійної організації мету — надати їй статусу правоздатної юридичної особи, — неабияке завоювання демократичної України. Реєстрація статутів релігійних організацій на всіх рівнях здійснюється безплатно, чого не можна сказати про реєстрацію громадських організацій.

226

Згідно з чинним законодавством реєстрацію статутів (положень) релігійних центрів, управлінь, монастирів, релігійних братств, місій та духовних навчальних закладів здійснює державний орган України у справах релігій (ст. 14 закону). Реєстрацію інших релігійних організацій здійснюють обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, в Автономній Республіці Крим — Рада міністрів Автономної Республіки Крим. Така диференціація об'єктів реєстрації пов'язана як з різними масштабами діяльності релігійних організацій (релігійна громада діє переважно в межах одного чи кількох населених пунктів, а місіонерське товариство, наприклад, може поширювати свою діяльність на всю територію України), так і з потребою більш кваліфікованої юридичної, релігієзнавчої експертизи часто оригінальних, нетипових статутів, що подаються для реєстрації.

У цьому загальному правилі диференційованого підходу до об'єктів реєстрації є свої особливості. Наприклад, якщо релігійне братство засновується згідно з положенням закону, то реєстрація його статуту відбувається в порядку, передбаченому для реєстрації статутів релігійних громад.

Статут (положення) повинен містити відомості про: вид релігійної організації, її віросповідну належність і місцезнаходження; місце релігійної організації в організаційній структурі релігійного об'єднання; майновий стан релігійної організації; права релігійної організації на заснування підприємств, засобів масової інформації, інших релігійних організацій, створення навчальних закладів; порядок внесення змін і доповнень до статуту (положення) релігійної організації; порядок вирішення майнових та інших питань у разі припинення діяльності релігійної організації, інші відомості, пов'язані з особливостями діяльності даної релігійної організації. Орган, який здійснює

реєстрацію, в місячний термін розглядає заяву, статут (положення) релігійної організації, приймає відповідне рішення і не пізніше як у десятиденний термін письмово повідомляє про нього заявникам. У необхідних випадках орган, який здійснює реєстрацію статутів (положень) релігійних організацій, може зажадати висновок місцевої державної адміністрації, виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради.

227

Перевищення встановленого законом терміну прийняття рішень про реєстрацію статутів (положень) релігійних організацій може бути оскаржено до суду в порядку, передбаченому цивільним процесуальним законодавством України.

Законодавством передбачено і відмову в реєстрації. Але для цього потрібна наявність чітко визначених причин. Зокрема, це може статися у випадках, коли статут суперечить чинному законодавству, а релігійна організація, посилаючись на свої внутрішні настанови, не хоче привести його у відповідність до закону, або якщо діяльність релігійної організації суперечить чинному законодавству, але вона відмовляється діяти в рамках закону. Саме з цих причин останнім часом у Києві та інших містах України було відмовлено в реєстрації громадам Церкви єдиної віри (Останнього заповіту «вчителя» Віссаріона), Білого братства, АУМ Синріке тощо. Загальна ж картина по Україні така: при збільшенні релігійної мережі після 1991 р. на 44 % (чисельність громад на сьогодні становить 18,5 тис.) відмов у реєстрації статутів було лише кілька.

Показово й інше. Результати аналізу нашого законодавства в галузі свободи совісті та віросповідання, здійсненого європейськими експертами, а також вітчизняними правознавцями під час підготовки до ратифікації Україною Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини, свідчать, що положення Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» у тій його частині, яка стосується реєстрації статутів релігійних організацій, загалом не викликають заперечень і не характеризуються як такі, що не відповідають європейським нормам і стандартам. Стосовно ж наявності в Україні спеціального державного органу, який здійснює реєстрацію статутів частини релігійних організацій, то це досить поширена в самій Європі практика. В Іспанії, наприклад, подібні функції виконує Державна дирекція з релігійних питань, в Чехії та Словаччині — міністерство культури, в Угорщині — обласні та столичні суди (до того ж там реєструються не статuti, а релігійні організації).

Значна новела — надання релігійним організаціям права власності (ст. 18) та прав юридичної особи (ст. 13).

228

Як відомо, Декрет РНК РСФРР від 23 січня 1918 р. про відокремлення церкви від держави, а школи від церкви позбавив їх цих прав.

У 1945 р. секретною Постановою РНК СРСР виконавчим органам релігійних організацій були надані права «обмеженої юридичної особи».

З 1991 р. релігійні організації відповідно до ст. 18 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» володіють, користуються й розпоряджаються майном, яке належить їм на праві власності.

Згідно зі ст. 20 Закону України «Про власність» релігійна організація, що є юридичною особою, — суб'єкт права колективної власності. Поновлення релігійних організацій у майнових правах забезпечує матеріальні гарантії їхньої діяльності. Об'єктами права власності релігійної організації є культові будівлі, предмети культу, об'єкти виробничого, соціального, добродійного призначення, житлові будинки,

транспорт, грошові кошти та інше майно, необхідне для забезпечення їх діяльності.

Релігійна організація має право власності на майно, яке придбане нею на власні кошти, пожертвуване їй громадянами та організаціями або передане державою чи придбане на інших підставах, не заборонених законом (ст. 18 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», п. 1, 2 ст. 29 Закону України «Про власність»).

Релігійна організація як колективний власник самостійно володіє, користується й розпоряджається об'єктами власності, які їй належать. Право розпоряджатися майном, що є власністю релігійної організації, належить виключно її вищому органу управління (для релігійної громади — її загальним зборам).

Окремі функції господарського управління майном релігійної організації (релігійної громади, управління, монастиря тощо) може бути покладено вищими органами управління (загальними зборами релігійної громади тощо) на створювані ними органи (ст. 30 Закону України «Про власність»).

Релігійні управління та центри, яким організаційно й канонічно підпорядковуються релігійні громади, монастирі то-

229

що, не вправі розпоряджатися майном, коштами цих релігійних організацій — юридичних осіб.

У власності релігійних організацій може бути також майно, що знаходиться за межами України.

Держава законодавчо забезпечує релігійним організаціям рівні умови захисту права власності. Захист права власності релігійної організації здійснюється арбітражним судом. На майно культового призначення, що належить релігійним організаціям, не може бути звернено стягнення за претензіями кредиторів.

Поновлення прав юридичної особи сприяло тому, що релігійні організації одержали цивільно-правовий статус, і їм як юридичній особі притаманні: організаційна єдність; наявність власного майна; самостійна майнова відповідальність; виступати у цивільних взаємовідносинах від свого імені; самостійне придбання цивільних прав і обов'язків; виступати від свого імені в органах суду як позивач та відповідач.

Закон передбачає можливість виробничої і господарської діяльності релігійних організацій (ст. 19), визначає їх правосуб'єктність у сфері трудових відносин (статті 25—28), надає право на добродійну діяльність (ст. 23).

Законом закріплене право на здійснення релігійних обрядів, церемоній у культових будівлях і на прилеглий території, у місцях паломництва, на кладовищах, у місцях окремих поховань і крематоріях, на квартирах і в будинках громадян (ст. 21).

Громадяни мають право брати участь у релігійних обрядах у військових частинах, у лікарнях, госпіталах, будинках для престарілих та інвалідів, у місцях досудового ув'язнення і відбування покарань.

У інших місцях релігійні обряди, церемонії та процесії проводяться щоразу з дозволу відповідної місцевої державної адміністрації, виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради, тобто в повідомному порядку.

Важливою новелою є закріплення та гарантія таємниці сповіді. Відповідно до ст. 3 закону ніхто не має права вимагати від священнослужителів відомостей, одержаних ними при сповіді віруючих. Усе це дає підстави для висновку про те, що

230

релігійні організації в Україні є повноправними учасниками правових відносин.

## **§ 2. Нормативне регулювання взаємовідносин держави і релігійних організацій**

В Україні здійснення державної політики щодо релігії і церкви визначається **принципом відокремлення церкви від держави і школи від церкви.**

Зміст режиму відокремлення церкви від держави характеризується такими особливостями: а) держава захищає права і законні інтереси релігійних організацій, сприяє встановленню відносин взаємної релігійної і світоглядної терпимості й поваги між громадянами, які сповідують релігію або не сповідують її, між віруючими різних віросповідань та їх релігійними організаціями; бере до відома і поважає традиції та внутрішні настанови релігійних організацій, якщо вони не суперечать чинному законодавству; б) держава не втручається у здійснювану в межах закону діяльність релігійних організацій, не фінансує діяльності будь-яких організацій, створених за ознакою ставлення до релігії; в) усі релігії, віросповідання та релігійні організації є рівними перед законом, встановлення будь-яких переваг або обмежень однієї релігії, віросповідання чи релігійної організації щодо інших не допускається; г) релігійні організації не виконують державних функцій і мають право брати участь у громадському житті, а також використовувати нарівні з громадськими об'єднаннями засоби масової інформації; г) релігійні організації не беруть участі у діяльності політичних партій і не надають політичним партіям фінансової підтримки, не висувають кандидатів до органів державної влади, не ведуть агітації або фінансування виборчих кампаній кандидатів до цих органів, священнослужителі мають право на участь у політичному житті нарівні з усіма громадянами; д) релігійна організація не повинна втручатись у діяльність інших релігійних організацій, у будь-якій формі проповідувати ворожнечу, нетерпимість до невіруючих і віруючих інших віросповідань.

231

Проте режим відокремлення церкви від держави не означає відсутності будь-якого контролю з боку держави за діяльністю релігійних організацій. **Державний контроль за додержанням законодавства України про свободу совісті та релігійні організації** здійснює Державний Комітет України у справах релігій.

Згідно зі ст. 30 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» державний орган у справах релігій: а) на прохання релігійних організацій сприяє досягненню домовленості з державними органами та подає необхідну допомогу у питаннях, що потребують вирішення цих органів; б) сприяє зміцненню взаєморозуміння і терпимості між релігійними організаціями різних віросповідань. Ні в якому разі не втручаючись у внутрішньо-церковні справи, Держкомрелігій завжди готовий виконувати на прохання релігійних організацій посередницькі функції, потреба в яких за умов багаторічного між-церковного конфлікту є досить актуальною. Набули системного характеру консультації голови Комітету з релігійними діячами, на яких розглядається весь спектр проблем, які непокоять церкву, відпрацьовуються можливі варіанти їх розв'язання. Аналогічна робота здійснюється працівниками комітету в регіонах. Своєрідним контактним полем для залагодження міжконфесійних проблем дедалі більше стає Всеукраїнська рада церков і релігійних організацій; в) здійснює реєстрацію статутів (положень) релігійних організацій, зазначених у частині другій ст. 14 закону, а також змін і доповнень до них; г) надає консультативну допомогу державним органам у застосуванні законодавства про свободу совісті та релігійні організації. Ця робота

здійснюється шляхом відпрацювання юридичних механізмів, розв'язання проблем, які виникають у відносинах між державними і релігійними структурами, а також між різними конфесіями; г) здійснює контакти і координаційні зв'язки з відповідними органами інших держав; д) сприяє участі релігійних організацій у міжнародних релігійних форумах, ділових контактах з міжнародними релігійними центрами й зарубіжними релігійними організаціями. Активізуються обміни делегаціями, поїздки на навчання, паломництва, звичною стала практика проведення релігійних конгресів, конференцій та семінарів за участю зарубіжних

232

священнослужителів і проповідників; є) забезпечує релігієзнавчу експертизу за участю представників релігійних організацій та відповідних спеціалістів.

Функції Комітету сформульовано в Положенні про Державний комітет України у справах релігій, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України № 2 від 3 січня 1996 р. Найважливіше його завдання — забезпечення гарантованого громадянам права на свободу совісті. Ключове питання тут — створення віруючим рівних умов і можливостей сповідувати їхні релігії, об'єднуватися в релігійні організації, мати вільно-доступні місця для богослужінь.

Так, лише упродовж 1997 р. Держкомрелігій та його підрозділи в облдержадміністраціях розглянули і зареєстрували 1113 статутів релігійних організацій, і тільки в одному випадку заявникам було відмовлено. Чимало груп віруючих, які мали бажання утворити релігійну організацію, отримували необхідну юридичну й організаційну допомогу з боку держави.

Виконуючи свої функції, Держкомрелігій має тісно співпрацювати з іншими органами державної виконавчої влади, оскільки за час розбудови релігійної мережі в Україні спектр актуальних питань державно-церковних відносин настільки розширився, що єдиний державний орган уже не в змозі охопити його повністю.

Так, питання легалізації і контролю за діяльністю об'єднань громадян згідно із законом віднесено передусім до компетенції Міністерства юстиції України. Але останнім часом виникає дедалі більше об'єднань, які практично реалізують свою статутну діяльність на межі двох чинних законодавчих актів: законів України «Про об'єднання громадян» і «Про свободу совісті та релігійні організації». У таких випадках інколи досить важко визначити, чим вони насправді є: об'єднаннями громадян чи релігійними організаціями і, отже, до відання якого з цих державних органів належать. З 1996 р. накопичено позитивний досвід обміну інформацією і взаємних консультацій між Міністерством юстиції і Держкомрелігій, що дало змогу уникнути багатьох помилок при реєстрації об'єднань громадян та релігійних організацій.

233

Ще одним актуальним питанням взаємодії органів державної виконавчої влади є налагодження співпраці Держкомрелігій з Державним комітетом телебачення і радіомовлення України у справі насичення інформаційного простору України якісною теле-, радіо- та друкованою продукцією релігійного змісту. Тут ні в якому разі не йдеться про запровадження духовної цензури в засобах масової інформації, але наділена дорадчими правами експертна рада фахівців Держкомітету телебачення і радіомовлення та Держкомрелігій за участю Всеукраїнської ради церков і релігійних організацій могла б досліджувати і висловлювати авторитетну думку з приводу тієї чи іншої публікації релігійного змісту, яка мала чи могла б мати місце в засобах масової інформації.

Стаття 6 закону розкриває принцип відокремлення школи від церкви. Вона містить положення про те, що:

—державна система освіти в Україні відокремлена від церкви (релігійних організацій), має світський характер. Доступ до різних видів і рівнів освіти надається громадянам незалежно від їхнього ставлення до релігії;

—не допускається обмеження на ведення наукових досліджень, у тому числі фінансованих державою, пропаганду їх результатів або включення їх до загальноосвітніх програм за ознакою відповідності чи невідповідності положенням будь-якої релігії або атеїзму;

—громадяни можуть навчатися релігійного віровчення та здобувати релігійну освіту індивідуально або разом з іншими, вільно обираючи мову навчання;

—релігійні організації мають право відповідно до своїх внутрішніх настанов створювати для релігійної освіти дітей і дорослих навчальні заклади і групи, а також проводити навчання в інших формах, використовуючи для цього приміщення, що їм належать або надаються у користування;

—викладачі релігійних віровчень і релігійні проповідники зобов'язані виховувати своїх слухачів у дусі терпимості і поваги до громадян, які не сповідують релігії та до віруючих інших віросповідань.

**Одним із важливих принципів відносин держави з релігійними організаціями є принцип рівного ставлення до кожної з них з боку держави.** Законом встановлено, що всі релігії, віро-

234

сповідання та релігійні організації є рівними перед законом. Встановлення будь-яких переваг або обмежень однієї релігії, віросповідання або релігійної організації стосовно інших не допускається (п. 5 ст. 5 закону). Принцип ставлення держави до релігійних організацій є одним із результатів скасування в 1917 р. після Жовтневої революції державної релігії та церкви. Послідовне відокремлення Російської православної церкви від радянської держави утворило об'єктивну можливість зрівняти правове становище всіх без винятку конфесій, гарантувати права громадян сповідувати будь-яку релігію. Важливо цей принцип послідовно проводити на практиці.

Внутрішня сутність сучасних взаємовідносин Української держави та релігійних організацій концентровано відображена у принципі взаємної лояльності, який проявляється через поважні відносини між органами державної влади і конфесійними формуваннями. Але це не означає, що ці відносини завжди будуються без суперечностей і не виникає ніяких проблем. Часто церковні організації порушують чинне законодавство і державі доводиться вживати відповідних адекватних заходів. Наприклад — міжконфесійні сутички, які державні структури повинні «гасити».

Треба враховувати й те, що теперішні процеси політизації релігії, необмірковані кроки в державно-конфесійних зв'язках, недоліки чинного законодавства можуть дестабілізує впливати на соціально-економічні та політичні процеси<sup>1</sup>.

У багатоконфесійному суспільстві з численним переважанням однієї чи кількох конфесій виникає проблема правового захисту релігійних меншин, оскільки пануюча конфесія (конфесії) може перешкоджати вільній діяльності малих релігійних об'єднань та релігійних груп. Таким чином, правове регулювання діяльності релігійних організацій забезпечує відповідний баланс церковно-державних відносин і дає змогу спілкуватися церкві і державі у вирішенні соціальних питань.

Однак не можна вважати, що в сучасних умовах немає ніяких проблем у



-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Тодыка Ю. Н.* Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина. — Х., 1998. — С. 257—258.

організацій. Одна з них пов'язана з поверненням церкви незаконно відібраних у неї храмів, монастирів, інших культових приміщень та цінностей.

Тут насамперед найчастіше стикаються інтереси релігійних організацій і музейних закладів, які обстоюють право держави охороняти і робити доступними для населення деякі державні культурні цінності як національні пам'ятки.

Друга, не менш складна проблема — поява останнім часом різного роду містичних сект та нетрадиційних релігій.

Нетрадиційні релігії, або неорелігії, в Україні — явище складне. Можна виокремити шість основних груп: неорієнталістські течії (наприклад, товариство Свідомості Кришни), неоязичники (РУН-віра), сцієнтистські групи («Сайєнтологічна церква»), психотерапевтичні культури (від східних військово-спортивних до системи П. Іванова), неопротестантські спільноти («Учні Христа», «Філадельфія», «Перемога» та інші), теософські гуртки (послідовники Рерихів, Блаватської)<sup>1</sup>. Як бачимо, деякі з відомих нам неорелігійних угруповань не потрапляють під цю класифікацію, що свідчить про високу варіабельність новітніх релігійних угруповань.

Ставлення до цього феномену визначається в таких припущеннях: а) гострі соціальні кризи і стрімкі суспільні зміни дуже часто супроводжуються розквітом новітніх релігій; б) нові релігії, на думку багатьох дослідників, становлять постійний фермент духовної картини світу, а в умовах орієнтаційної кризи європоцентристської цивілізації употужнюється прагнення до релігійного синтезу Заходу й Сходу (цю потребу дуже точно захопив засновник Білого братства Ю. Кривоногов); таким чином, умови для релігійних експериментів у нас сьогодні чи не найсприятливіші; в) цілком очевидно, що численні західні місії визначили для себе пострадянський простір як місійний простір, як, за висловом з однієї місіонерської промови, «нову Африку», сюди спрямовано значні кошти й уже досягнуто певних результатів; г) динаміка поступу неопротестантських спільнот дає підстави для припущення щодо мож-

-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Права людини в Україні: Інф.-аналіт. бюлетень Українсько-Американського бюро захисту прав людини.* — К.; Х., 1995. — Вип. 13. — С. 67.

ливості зміни соціокультурної ситуації в Україні упродовж наступних двох десятиліть; г) новітні культури — виклик історичним церквам, бо вони завжди й усюди намагаються відповісти на питання, які залишили без відповіді ортодоксальні церкви; якщо історичні церкви не подивляться на себе з усією вимогливістю в цьому сенсі, а сподіватимуться на державний протекціонізм, наслідки поширення новітніх релігій стануть для них драматичними; д) розв'язання проблеми найтоталітарніших і найдеструктивніших сект має відбуватися шляхом спрямування зусиль на їх адаптацію, «усуспільнення», «десектанізацію».

В Україні зареєстровано близько 350 нетрадиційних релігійних організацій. Порівняно з 1991 р. їх кількість зросла в шість разів. Причому всі новоутворені організації зосереджені у великих промислових містах — Дніпропетровську, Донецьку,

Харкові, Києві, Запоріжжі та ін. Більше половини членів модерністських рухів — молодь у віці від 20 до 29 років; більше 54 відсотків становлять особи з високим освітнім рівнем; 29,2 — інтелігенція; 21,5 відсотка — студенти.

Інтенсивне зростання неорелігійних формувань пов'язане із впливом багатьох чинників, серед яких особливе місце займає географічна специфіка України, яка сьогодні особливо відкрита для різних впливів. У суспільстві виник ідеологічний вакуум внаслідок: а) девальвації системи соціальних цінностей тоталітарного режиму, марксизму-ленінізму; б) відсутність загальнонаціональної української ідеї, яка консолідувала б суспільство; в) кризи традиційних релігій унаслідок цілеспрямованого проведення радянською владою понад 70 років атеїзації населення; г) пошуку соціально-активною і високоосвіченою частиною суспільства нових духовно-моральних цінностей<sup>1</sup>.

Ряд нетрадиційних культів порушують гарантовані Конституцією України права людини. Жорстка ієрархія в них, авторитарна структура, беззастережне підпорядкування членів організації абсолютній владі лідерів, у тому числі шляхом погроз, шантажу, щодобових самозвітів, примусу, суперечить

-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Тодыка Ю. Н.* Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина. — Х., 1998. — С. 258—259.

загальноновизнаним в суспільстві демократичним цінностям<sup>1</sup>. За висновками Інституту психології АПН України, тоталітарні нетрадиційні культові організації: а) примусово обмежують права своїх членів на освіту, працю, використання засобів масової інформації; б) примушують своїх членів голодувати; в) обмежують час їх сну та відпочинку; г) застосовують засоби і заходи, що в комплексі зумовлюють зниження критичності мислення, волевого та інтелектуального потенціалу особистості. Специфіка деструктивних культів полягає в акцентуванні на істинності їх віровчення, різко негативному ставленні до інших релігій, що веде до міжконфесійної конфронтації.

Активність таких нетрадиційних вірувань є для суспільства великою драмою. Змагаються між собою дві логіки, кожна з яких має свою правду. З одного боку, наприкінці ХХ ст. у країнах, які претендують на звання цивілізованих, уже неможливим є силування до певної релігії. Свобода віросповідання і право змінювати свою релігію є засадничим правом, закріпленим у Загальній декларації прав людини. З другого боку, кожне суспільство має право оберігати те історично-культурне середовище, в якому тільки й можуть відтворюватися національні особливості народу. Традиційні релігії є складовою і надзвичайно важливою частиною такого культурного середовища. Отже, певного захисту і сприяння вони, без сумніву, потребують.

Завдання держави та законодавця — знайти гармонійний баланс свободи і традиції, не дати суспільству «завалитися» на один бік. Слід відзначити й розвиток у самій церкві, а саме у православній, необновленських течій, що порушують її єдність, ведуть до внутрішньо-церковних суперечностей.

Таким чином, роль та місце Української держави у забезпеченні свободи віросповідання за кожною людиною має визначатися такими положеннями:

— держава має бути світською. «Світськість» держави не означає, що держава впроваджує, підтримує, «спонсорує» атеїстичну ідеологію, зацікавлена у ній. Це лише вираження

-----  
<sup>1</sup> *Полищук Ю. И.* Психологические нарушения, возникающие у людей,

того, що держава є нейтральною, безсторонньою щодо будь-яких різновидів віри — як релігійних, так і нерелігійних;

— держава має чітко законодавчо визначити межі свого втручання (впливу, протидії, сприяння та ін.) у діяльність релігійних та світських організацій, виходячи із загальнолюдських цінностей і прав людини. Вона не повинна надавати матеріальної підтримки або в іншій формі активно виявляти свою прихильність до якихось релігійних організацій, а також до організацій атеїстично спрямованих (зважаючи, зокрема, на те, що платниками державних податків є громадяни різних конфесій, а також атеїсти). «Пільгове» ставлення держави до будь-якої релігії, а також до атеїстів (скажімо, запровадження у державних навчальних закладах вивчення тих чи інших богословських або ж, навпаки, атеїстичних предметів) буде порушенням цих засад, перетворюватиме їх на соціальну фікцію, перешкоджатиме міжконфесійній згоді;

— позитивна діяльність держави щодо різних конфесій має бути обмежена: а) обліково-реєстраційною діяльністю на основі повідомного (заявницького) принципу; б) нейтральним арбітруванням у разі виникнення міжконфесійних суперечок, конфліктів з майнових та інших неідеологічних питань — за умови звернення цих організацій до відповідних юрисдикційних державних органів і беззастережного визнання обов'язковості рішень останніх;

— держава має законодавчо визначити межі діяльності, фізичної поведінки (проте аж ніяк не думок, не віри), поза які не можуть виходити прихильники будь-якої релігії або іншої віри (віруючі) і будь-які релігійні та атеїстичні організації, відповідно до міжнародних стандартів цих меж (ст. 29 Загальної декларації прав людини). Вона повинна здійснювати контроль за непорушенням цих меж, тобто за дотриманням законності (законів) з боку віруючих усіх конфесій, усіх релігійних і атеїстичних організацій та притягувати до юридичної відповідальності тих, хто порушує чинне законодавство. Реалізація саме такої державної політики щодо права людини на свободу віросповідання і щодо різноманітних організацій, які «інституціоналізують» і опосередковують здійснення цього права, є гарантом здобуття миру і згоди у міжконфесійних відносинах та відносинах між державою та церквою.

Підсумовуючи, можна констатувати такі тенденції у здійсненні права на свободу совісті та віросповідання, права на створення релігійних організацій:

— плюралізація вірувань — як результат урізноманітнення їх об'єктів (воно відбувається природно у результаті розвитку людської особистості, збагачення її духовних потреб, розширення її кругозору, обізнаності, уявлень). Ця тенденція чітко простежується й в Україні, про що свідчать дані соціологічних досліджень стану релігійності населення, зокрема молоді. Так, 14 відсотків представників молодшої науково-технічної інтелігенції Києва вірять у різні версії східного містицизму, у перевтілення душ тощо;

— демонополізація ролі традиційних релігій у визначенні показників моральності, «праведності» способу життя й поведінки особи, життєдіяльності об'єднань, груп, спільностей у встановленні критеріїв соціально-змістовного розмежування «добра» і «зла» у конкретно-історичних умовах, обставинах. Одним із проявів цієї тенденції можна

вважати посилення екуменічного руху серед ряду церков. Симптоматичним є також включення до складу тих моральних принципів, пропагувати які серед своїх прихильників погоджуються нині керівники певних церков, і такої чесноти, як віротерпимість. Причому останню слід інтерпретувати як терпимість не тільки до інших релігій, а й до атеїстів, до, так би мовити, нерелігійно віруючих;

—деєтнізація віри (зокрема, релігійної). Особливо яскраво це спостерігається на процесах поширення нетрадиційних релігій, кількість прихильників яких збільшується серед представників різних етносів, жителів різних континентів, і Україна не є винятком щодо цього. Ця тенденція не оминає й традиційні релігії (наприклад, рух «євреї за Христа»). Тому стає все менш підставним вживання поняття «національна релігія» (і відповідно поняття «національна церква»): адже у кожній етнічно-національній спільноті є, як правило, прихильники різних віросповідань, а у кожній конфесії є люди різного етнічного походження, і це цілком нормальне явище, навіть щодо України, де найпоширенішими є православ'я (організаційно представлене кількома «центрами», інституціями) та греко-католицизм.

240

У всіх цих тенденціях знаходить прояв закономірне розширення права людини на свободу віросповідання, процес, безумовно, прогресивний і гуманістичний. Він цілком відповідає принципам Загальної декларації прав людини 1948 р. (статті 18, 19), Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р. (статті 19, 27), Декларації про права осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин 1992 р. (статті 2.1, 2.2, 4.2).

Подібні тенденції (як і будь-які соціальні закономірності) не здійснюються самопливом, «автоматично», безпроблемно. Деінде вони можуть гальмуватися, стримуватися чи то державою, чи то деякими церквами, іншими релігійними об'єднаннями (точніше їхніми керівниками, ідеологами, активістами — громадськими діячами).

Таким чином, конституційно-правове регулювання свободи совісті, діяльності релігійних організацій забезпечує відповідний баланс церковно-державних відносин і дає змогу спілкуватися церкві й державі у розв'язанні ряду актуальних соціальних проблем.

#### Контрольні запитання

1. Розкрийте конституційно-правове регулювання права особи на свободу совісті і віросповідання.
2. Які є види релігійних організацій в Україні?
3. Який порядок створення релігійних організацій?
4. Який правовий статус релігійних утворень?
5. На яких принципах базуються взаємовідносини держави і релігійних організацій?

Розкрийте ці принципи.

241

## Розділ 11

### КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

#### § 1. Поняття інформації, основні принципи інформаційних відносин в Україні

Побудувати демократичну, правову державу неможливо в закритому суспільстві. На сучасному етапі розвиток інформатизації соціуму визначає темпи його розвитку. Тому інформаційні відносини стають об'єктом правового регулювання і насамперед конституційного законодавства. Це підкреслює роль інформації для держави й суспільства. Виходячи з цих міркувань, є всі підстави вважати, що відносини щодо інформації, її збору, використання і поширення мають бути предметом як правової регламентації з боку конституційного права, так і науки конституційного права і навчальної дисципліни.

В Україні на сучасному етапі державотворення в умовах розбудови нової правової системи значно зростає роль засобів масової інформації (далі — ЗМІ), оскільки суспільне життя відбивається саме в масовій інформації, а на зміну техногенній цивілізації приходять інформаційна. З боку держави проявляється тенденція посилення уваги до конституційно-правового регулювання організації і діяльності ЗМІ, формування національного законодавства про інформацію та інформатизацію.

Це пов'язано насамперед з тим, що Україна як суверенна і незалежна держава входить у міжнародний і європейський правовий простір. Вступ України до Ради Європи на засадах

242

повноправного членства і приєднання до Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини зумовлюють необхідність приведення українського законодавства у відповідність до європейської системи конвенційних норм і стандартів захисту прав людини. У демократичних державах сучасне життя неможливо уявити без активного, впорядкованого руху та обміну інформацією. В умовах вільного і відкритого суспільства, за допомогою інформації громадяни, особи без громадянства, державні та громадські структури задовольняють свої інтереси, реалізують конституційні права і свободи. Інформація є інтелектуальним надбанням народу і держави, складовою напрямів та темпів реформування економіки, адміністративної системи, демократичних перетворень, ресурсом суспільства, який не повинен витратитися безцільно і неефективно.

Сучасне інформаційне суспільство формується і ефективно розвивається тільки в умовах правової держави, яка базується на безумовному застосуванні закону. Роль права в житті інформаційного суспільства є вирішальною, а всі його члени мають виконувати норми закону і діяти в межах та на підставі закону.

Важливою умовою для розбудови демократичної правової держави, формування громадянського суспільства є поінформованість, яка безпосередньо пов'язана зі здійсненням принципу гласності та реалізації демократичних прав і свобод громадян — свободою совісті, слова, друку, права на отримання інформації. Гласність віддзеркалює рівень поінформованості громадськості про справжній стан справ у різних сферах соціальної практики. Демократія не може бути без гласності, без урахування державними структурами громадської думки, оскільки демократія — одна із основних форм політичної самоорганізації суспільства, яка базується на демократичних світоглядних і ціннісних постулатах, нормах, установах. У юридичній літературі під гласністю розуміють один з фундаментальних конституційно-правових принципів засад конституційного ладу України, який проявляється в забезпеченні безперешкодного руху інформаційних потоків про явища та процеси в політико-правовій системі відносин.

243

Для забезпечення поінформованості громадян та реалізації принципу гласності суттєве значення мають конституційні норми та чинне законодавство України про інформацію.

Конституцією України (ст. 34) уперше у вітчизняній конституційно-правовій практиці закріплюється право кожного на інформацію, гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій розсуд.

Ця стаття Конституції відповідає положенням ст. 19 Загальної декларації прав людини, статей 18, 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, п. 1 ст. 10 Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини й тісно взаємопов'язана зі статтями 21, 23, 31, 32, 35 Основного Закону України. Положення статті необхідно розглядати як певний розвиток і конкретизацію положення частини третьої ст. 15, яким в Україні забороняється здійснення цензури. Ця стаття гарантує доступ до ЗМІ політичним партіям, рухам, громадським організаціям, профспілкам і кожній окремій людині.

Необхідно зауважити, що у частині третій ст. 34 є застереження щодо здійснення цих прав, яке полягає в можливості їх обмеження законом, якщо це стосується інтересів національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Застереження такого характеру притаманні нормам як міжнародних угод у галузі прав людини, так і європейського права.

Правові засади діяльності ЗМІ регулюються відповідними конституційними нормами та законами України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р., «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада 1992 р., «Про телебачення і радіомовлення» від 21 грудня 1993 р., «Про інформаційні агентства» від 28 лютого 1995 р., «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» від 23 вересня 1997 р., «Про порядок висвітлен-

244

ня діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 р., «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України» від 18 липня 1997 р. та іншими законодавчими актами про окремі галузі, види, форми і засоби інформації, міжнародними договорами та угодами, ратифікованими Україною.

Названі закони, ґрунтуючись на Декларації про державний суверенітет України та Акті проголошення незалежності України, стверджують інформаційний суверенітет України і визначають правові форми міжнародного співробітництва в галузі інформації.

У зазначених законах встановлений правовий статус друкованих органів та інших засобів масової інформації, юридичні засади одержання, використання, поширення та зберігання інформації, закріплено право громадян на одержання інформації в усіх сферах суспільного і державного життя України, а також система інформації, її джерела.

У законодавстві чітко визначається статус учасників інформаційних відносин, досить докладно регламентується порядок доступу до інформації, забезпечення її охорони, захисту особистості та суспільства від неправдивої інформації.

**Інформація** — це документовані або публічно оголошені відомості про події та

явища, що відбуваються в суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі.

Відповідно до Закону «Про інформацію» (ст. 9) всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання і поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій.

**Право вільного одержання інформації** — це набуття, придбання, накопичення відповідно до чинного законодавства України документованої або публічно оголошеної інформації громадянами, юридичними особами або державою. **Використання інформації** — це задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави. **Поширення інформації** — це розповсюдження, обнародування, реалізація в

245

установленому законом порядку документованої або публічно оголошеної інформації. **Зберігання інформації** — це забезпечення належного стану інформації та її матеріальних носіїв.

Реалізація права на інформацію громадянами, юридичними особами і державою не повинна порушувати громадянські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб.

У процесі інформування виникають особливі суспільні відносини, які називаються інформаційними. При цьому треба виходити з того, що різноманітність інформаційних відносин базується на економічних, державно-правових, соціальних, трудових, екологічних, кримінальних та інших відносинах, які є базовими, а інформаційні мають обслуговуючий характер. Але їх значущість від цього не зменшується.

Інформаційні відносини базуються на важливих політико-правових принципах. Головними з них є: гарантованість права на інформацію, відкритість, доступність інформації та свобода її обміну, об'єктивність, вірогідність інформації, повнота і точність інформації, законність її одержання, використання, поширення та зберігання.

*Гарантією реалізації суб'єктами правовідносин права на інформацію є державна інформаційна політика, яка є сукупністю основних напрямів і способів діяльності держави по одержанню, використанню, поширенню та зберіганню інформації.*

Головними напрямками і способами реалізації державної інформаційної політики є: забезпечення доступу громадян до інформації; створення національних систем і мереж інформації; зміцнення матеріально-технічних, фінансових, організаційних, правових і наукових основ інформаційної діяльності; забезпечення ефективного використання інформації; створення загальної системи охорони інформації; сприяння постійному оновленню, збагаченню та зберіганню національних інформаційних ресурсів; сприяння міжнародному співробітництву в галузі інформації і гарантування інформаційного суверенітету України.

246

Усі напрями державної інформаційної політики розробляють і здійснюють органи державної влади загальної компетенції, а також відповідні органи спеціальної компетенції.

Важливим є вирішення питань про суб'єкти та об'єкти інформаційних відносин. Закон про інформацію (ст. 7) до **суб'єктів інформаційних відносин відносить громадян**

України, юридичних осіб, державу, інші держави, їх громадян та юридичних осіб, міжнародні організації та осіб без громадянства. При цьому треба мати на увазі, що для суб'єктів конституційно-правових відносин необхідно володіти правоздатністю та дієздатністю.

**Об'єктами інформаційних відносин** є документована або публічно оголошена інформація про події та явища в галузі політики, економіки, культури, а також у соціальній, екологічній, міжнародній та інших сферах.

Гарантуючи громадянам право на одержання інформації, держава зобов'язує органи державної влади, органи місцевого самоврядування інформувати населення про свою діяльність та прийняті рішення. Крім цього, у державних органах повинні створюватись спеціальні інформаційні служби або системи, що забезпечували б у встановленому порядку вільний доступ суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів. Обмеження цього доступу зумовлюється лише специфікою цінностей та особливими умовами їх схоронності, що визначаються законодавством. Держава гарантує і забезпечує контроль за додержанням законодавства про інформацію. Однією з гарантій права на інформацію, окрім перелічених вище, є також встановлення відповідальності за порушення законодавства про інформацію.

Згідно з Законом України «Про інформацію» (ст. 11) мова інформації визначається Законом «Про мови в Українській РСР», іншими нормативно-правовими актами України в цій галузі, міжнародними договорами та угодами, ратифікованими Україною.

-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Тодыка Ю. Н.* Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина. — Х., 1998. — С. 79—80.

247

Конституційне законодавство встановлює обов'язок державних органів, інших суб'єктів політичної системи України, зокрема політичні партії, інформувати громадськість про свою діяльність. Це підкреслює вагомість конституційно-правових моделей регулювання суспільних процесів у аспекті співвідношення таких політико-правових явищ, як гласність, демократія, інформаційні відносини. Завдяки тому, що Конституція України, інші конституційно-правові акти регулюють найбільш важливі соціальні зв'язки, роль конституційного законодавства визначна в аспекті забезпечення режиму демократизму функціонування суспільних процесів на основі принципів інформованості і гласності.

## **§ 2. Види інформації та їх конституційно-правове регулювання**

Метод класифікації правових явищ досить часто використовується в юридичних дослідженнях.

Класифікація правових понять являє собою розподіл цих понять на окремі види, категорії, типи та інше, яким притаманні специфічні ознаки, відмітні риси та властивості, які складають особливості правового режиму та які забезпечують виконання ними своїх завдань і функцій.

У Законі України «Про інформацію» чітко визначені основні галузі інформації (ст. 17), її види (ст. 18), джерела (ст. 26) та режим доступу до неї (ст. 28).

Згідно із законом під **галузями інформації** необхідно розуміти сукупність



документованих або публічно оголошених відомостей про відносно самостійні сфери життя і діяльності суспільства та держави.

До **основних галузей інформації належать:** політична, економічна, духовна, науково-технічна, соціальна, екологічна, міжнародна. **Основними видами інформації є:** статис-

-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Теория государства и права* — М., 1985. — С. 247— 249; *Тодыка Ю. Н.* Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина. — Х., 1998. — С. 46—56, 60—63.

248

тична, масова, інформація про діяльність державних органів влади та органів місцевого самоврядування, правова, інформація про особу, довідково-енциклопедичного характеру, соціологічна.

Однією з досить важливих є статистична інформація. Це офіційно документована державна інформація, що дає кількісну характеристику подій та явищ, які відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя України. Цей вид інформації підлягає відкритому, систематичному опублікуванню. Забезпечується відкритий доступ громадян, наукових закладів та інших заінтересованих організацій до неопублікованих статистичних даних, які не підпадають під дію обмежень, встановлених законом про інформацію. Система статистичної інформації, її джерела і режим визначаються Законом України «Про державну статистику» та іншими правовими актами у цій галузі.

Масова інформація — це публічно поширювана друкована та аудіовізуальна інформація.

Друкованими засобами масової інформації є друковані видання (преса) — газети, журнали, бюлетені тощо і разові видання з визначеним тиражем, а аудіовізуальними засобами масової інформації є радіомовлення, телебачення, кіно, звукозапис, відеозапис тощо. Порядок створення (заснування) та організації діяльності окремих ЗМІ визначаються відповідними законодавчими актами про ці засоби.

**Під інформацією державних органів та органів місцевого самоврядування необхідно розуміти офіційну документовану інформацію, яка створюється в процесі поточної діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого самоврядування.** Основними джерелами цієї інформації є: закони України, інші акти, що приймаються Верховною Радою України та її органами, акти Президента України, підзаконні нормативні акти, ненормативні акти державних органів, акти органів місцевого самоврядування.

Інформація державних органів та органів місцевого самоврядування доводиться до відома зацікавлених осіб шляхом: опублікування її в офіційних друкованих виданнях або поширення інформаційними службами відповідних державних ор-

249

ганів і організацій, опублікування її в державних ЗМІ або публічного оголошення через аудіо- та аудіовізуальні ЗМІ; без попереднього доведення її до зацікавлених осіб; наданням можливості ознайомлення з архівними матеріалами; оголошення її під час публічних виступів посадових осіб. Джерела і порядок одержання, використання, поширення та зберігання офіційної інформації державних органів та органів місцевого самоврядування визначаються законодавчими актами про ці органи. Законодавчі та інші

нормативні акти, що стосуються прав і свобод та законних інтересів громадян, не доведені до публічного відома, не мають юридичної сили (частина третя ст. 57 Конституції України).

**Правова інформація** — це сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо. Її джерелами є Конституція України, інші законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, міжнародні договори та угоди, норми і принципи міжнародного права, а також ненормативні правові акти, повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи, інші джерела інформації з правових питань.

Для забезпечення доступу громадян до законодавчих та інших нормативних актів держава видає ці акти масовими тиражами у найкоротші строки після набрання ними чинності. Це сприяє кращому засвоєнню і розумінню громадянами змісту законодавчих та інших нормативних актів, дотриманню ними правових приписів, формує у них правосвідомість.

**Інформація про особу** — це сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про особу. Основними даними про особу (персональними даними) є: національність, освіта, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження. До джерел документованої інформації про особу належать: видані на її ім'я документи, підписані нею документи, а також відомості про особу, зібрані органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їхніх повноважень.

250

Особливість цього виду інформації полягає в тому, що при її збиранні та поширенні необхідна згода особи, якої вона стосується.

Законом про інформацію (ст. 23) забороняється збирання відомостей про особу без її попередньої згоди, за винятком випадків, передбачених законом. Кожна особа має право знати у період збирання інформації, які відомості і з якою метою збираються про неї, яким чином вони можуть бути використані. Згідно з законодавством державні органи, органи місцевого самоврядування, інформаційні системи, які містять інформацію про громадян, зобов'язані надавати її безперешкодно і безоплатно на вимогу осіб, яких вона стосується, крім випадків, передбачених законом. Забороняється доступ сторонніх осіб до відомостей про іншу особу. Відмова в доступі до інформації або приховування її, або незаконне збирання, використання, зберігання чи поширення можуть бути оскаржені до суду.

**Інформація довідково-енциклопедичного характеру** — це систематизовані, документовані або публічно оголошені відомості про суспільне, державне життя та навколишнє природне середовище. До основних джерел цього виду інформації належать: енциклопедії, словники, довідники, рекламні повідомлення та оголошення, путівники, картографічні матеріали, а також довідки що даються уповноваженими на те державними органами та органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, організаціями, їх працівниками та автоматизованими інформаційними системами.

До **соціологічної інформації** належать документовані або публічно оголошені відомості про ставлення окремих громадян і соціальних груп до суспільних подій та явищ, процесів, фактів. Її джерелами є документовані або публічно оголошені відомості, в яких відображено результати соціологічних опитувань, спостережень та інших соціологічних досліджень.

**Джерелами інформації є носії інформації:** документи та інші носії інформації, які являють собою матеріальні об'єкти, що зберігають інформацію, а також повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи. Від джерела, повноти та правдивості інформації залежить якість підготовленого до оприлюднення матеріалу і настання чи уникнення у зв'язку з

251

цим правових наслідків. Тому важливо знати, що за режимом доступу інформація поділяється на **відкриту інформацію** та **інформацію з обмеженим доступом**. У ст. 28 Закону «Про інформацію» йдеться про **режим доступу до інформації**, що означає передбачений правовими нормами порядок одержання, використання, поширення й зберігання інформації.

Обмеження права на одержання відкритої інформації забороняється законом (п. 3 ст. 29). Однак це стосується не всієї інформації. Конституція України (ст. 50) забороняє засекречення інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту і гарантує право на поширення такої інформації. Це зумовлено правом кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Право громадян на сприятливе навколишнє природне середовище, на одержання інформації про стан довкілля на сучасному етапі набуває все більшого значення, що насамперед пов'язано з комплексом негативних факторів як в Україні, так і в інших країнах СНД. До цих чинників належать: наслідки Чорнобильської катастрофи, стихійний процес введення ринкової економіки, безвладдя, недоліки в правовому регулюванні екологічних відносин<sup>1</sup>.

Доступ до відкритої інформації забезпечується шляхом: систематичної публікації її в офіційних друкованих виданнях; поширення її засобами масової комунікації; безпосереднього її надання заінтересованим громадянам, державним органам та юридичним особам.

Інформація з обмеженим доступом (ст. 30 закону) за своїм правовим режимом поділяється на **конфіденційну** і **таємну**.

**Конфіденційна інформація** — це відомості, які знаходяться у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюється за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов. Виняток становить інформація комерційного та банківського характеру, а також інформація, правовий режим якої встановлено Верховною Ра-

<sup>1</sup> Докладніше див.: Тодика Ю. М., Старжинський С. В. Право громадян на сприятливе навколишнє природне середовище. — Х., 1994; Слінько Т. М. Правове забезпечення екологічної гласності: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Х., 1993.

252

дою України за поданням Кабінету Міністрів України (з питань статистики, екології, банківських операцій, податків тощо) та інформація, приховування якої являє загрозу життю і здоров'ю людей. **Таємною є інформація, що містить відомості, які становлять державну та іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає (чи може завдати) шкоди особі, суспільству і державі.**

Критерії віднесення інформації до таємної, порядок її обігу та захисту врегульовано Законом України «Про державну таємницю», в якому даються поняття «державна таємниця», «ступінь секретності», «сфери інформації», «строки затаювання

інформації» тощо. Визначається коло осіб, які є державними експертами з питань таємниць, встановлюється відповідальність за порушення закону про державну таємницю: дисциплінарна, адміністративна, кримінальна. Кримінальний кодекс України (ст. 328) закріплює відповідальність за розголошення відомостей, що відповідно до Закону «Про державну таємницю» становлять державну таємницю, особою, якій ці відомості були довірені або стали відомі по службі чи роботі.

Інформація — об'єкт власності громадян, організацій (юридичних осіб) і держави. У Законі «Про інформацію» (ст. 38) дається визначення цього поняття як урегульованого законом ставлення суспільства щодо користування, володіння та розпорядження інформацією. Власник інформації щодо об'єктів своєї власності має право здійснювати будь-які законні дії. Законодавець вводить також поняття інформації як товару, інформаційної продукції та інформаційної послуги. Це положення створює широке поле для діяльності різноманітних інформаційних служб, організацій для розв'язання багатьох проблем.

Прикладом цього є Українське національне інформаційне агентство, головним завданням якого є збирання та надання інформації через ЗМІ державним установам, підприємствам і організаціям, об'єднанням громадян, а також приватним особам в Україні та за її межами. Закон «Про інформаційні агентства» визначає, що основними видами інформаційних агентств є державні і недержавні агентства України та іноземні ін-

253

формаційні агентства, які діють в Україні через свої представництва.

### **§ 3. Правовий статус друкованих та аудіовізуальних засобів масової інформації**

Правові основи діяльності друкованих засобів масової інформації в Україні визначені в Законі «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», в якому встановлені основні положення їх організації і діяльності відповідно до Конституції, Закону «Про інформацію» та інших актів чинного законодавства і визнаних Україною міжнародно-правових договорів. У Законі «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» дається поняття друкованих ЗМІ (ст. 1), перелік суб'єктів їх діяльності (ст. 7), чітко і детально викладені положення про принципи їх функціонування в Україні, свободу їх діяльності, порядок заснування і особливості державної реєстрації друкованого засобу, відносини між редакціями державних ЗМІ, громадянами і організаціями, порядок спростування невірогідної поширеної інформації, а також відповідальність за порушення свободи діяльності державних ЗМІ і підстави для звільнення від такої відповідальності.

*Під друкованими ЗМІ (пресою) розуміють періодичні і такі, що продовжуються, видання, які виходять під постійною назвою, з періодичністю один і більше номерів (випусків) протягом року на підставі свідоцтва про державну реєстрацію. Друковані ЗМІ мають свої форми прояву: газети, журнали, платівки, дискети, відеокасети тощо. У Законі «Про інформацію» (ст. 20) закріплено, що друкованими ЗМІ є періодичні друковані видання (преса) — газети, журнали, бюлетені та інші разові видання з визначеним тиражем.*

Аудіовізуальними ЗМІ є радіомовлення, телебачення, кіно, звукозапис, відеозапис тощо. ЗМІ представлені відповідними органами: редакціями періодичного друку, теле- і

радіомовленням. Цим органам надані відповідні права й обов'язки. Друкований ЗМІ вважається виданим, якщо він підписаний

254

до виходу у світ і надрукований будь-яким тиражем. Сфера розповсюдження ЗМІ не обмежується. Друковані ЗМІ є вільними. Забороняється створення та фінансування державних органів, установ, організацій або посад для цензури масової інформації. Не допускається вимога попереднього погодження повідомлень і матеріалів, які поширюються друкованими ЗМІ, а також заборона поширення повідомлень і матеріалів з боку посадових осіб державних органів, підприємств, установ, організацій або об'єднань громадян, крім випадків, коли посадова особа є автором поширюваної інформації чи дала інтерв'ю.

Держава гарантує економічну самостійність та забезпечує економічну підтримку діяльності друкованих ЗМІ, запобігає зловживанню монопольним становищем на ринку з боку видавців і розповсюджувачів друкованої продукції.

Громадяни, юридичні особи, державні органи, а також їхні законні представники мають право вимагати від редакцій друкованих ЗМІ опублікування або спростування поширених про них відомостей, які не відповідають дійсності або принижують їхню честь і гідність. Таке положення закону спрямоване на забезпечення гарантованості, гідності та честі різних суб'єктів державно-правових відносин.

Діяльність друкованих ЗМІ — це збирання, творення, редагування, підготовка інформації до друку та видання друкованих ЗМІ з метою її поширення серед читачів. Діяльність друкованих ЗМІ спрямована на отримання прибутку і є підприємницькою діяльністю у цій сфері. Вона здійснюється на підставі законів «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про підприємництво» та інших актів чинного законодавства. Забороняється втручання в діяльність друкованих ЗМІ поза межами, визначеними цими законами.

**До суб'єктів діяльності друкованих ЗМІ належать:** засновник (співзасновники), його редактор (головний редактор), редакційна колегія, редакція, трудовий колектив редакції, журналістський колектив, журналіст, автор, видавець, розповсюджувач.

Друковані ЗМІ в Україні не можуть бути використані для інформації, яка спрямована на: повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропа-

255

ганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання расової, національної, релігійної ворожнечі, зазіхання на права та свободи людини; на поширення відомостей, що становлять державну або іншу передбачену законодавством таємницю, на поширення порнографії, а також з метою вчинення інших кримінально караних діянь. Забороняється використання друкованих ЗМІ для втручання в особисте життя громадян, посягання на їхню честь і гідність, розголошення будь-якої інформації, яка може призвести до вказання на особу неповнолітнього правопорушника без його згоди та згоди його представника.

Згідно зі ст. 10 Конституції державною мовою в Україні є українська мова. Відповідно в Україні друковані ЗМІ видаються державною мовою, а також іншими мовами. Це положення надає широкі повноваження для використання мов національних меншин. Стиль і лексика друкованих ЗМІ мають відповідати загально визнаним морально-етичним нормам. Вживання лайливих і брутальних слів не допускається.

Особливого значення набуває відбір інформації для опублікування. Це має принципове значення у процесі інформування про важливі суспільні явища. Саме журналіст, який професійно збирає, готує інформацію для поширення через друковані ЗМІ, є ключовою фігурою. Діяльність журналіста ґрунтується на договірних відносинах з редакціями ЗМІ.

Здійснюючи свою діяльність на засадах професійної самостійності, журналіст користується правами та виконує обов'язки, передбачені законами України «Про інформацію» та «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні». Він має право: вільно одержувати, використовувати, розповсюджувати (публікувати) і зберігати інформацію, відкрито вести записи, у тому числі з використанням будь-яких технічних засобів, окрім випадків, передбачених законом, перебувати у районі стихійного лиха, катастроф, у містах аварій, масових безладь, на мітингах і демонстраціях, на територіях, де оголошений надзвичайний стан, звертатися до спеціалістів, коли необхідно перевірити державні інформаційні матеріали, відмовлятися від публікації матеріалу за особистим підписом, коли його зміст після редакційної правки суперечить особис-

256

тим переконанням автора. Журналіст користується іншими правами, які йому надані законодавством.

Водночас на журналіста покладається певне коло основних обов'язків: дотримуватися програми діяльності друкованих ЗМІ, з редакцією якого він перебуває у трудових або інших договірних відносинах, обов'язок керуватися положеннями статуту редакції, надавати для опублікування об'єктивну й вірогідну інформацію, виконувати інші обов'язки. Журналіст несе відповідальність у межах чинного законодавства за перевищення своїх прав і невиконання обов'язків. Зловживання правами і обов'язками з боку журналіста зумовлює застосування до нього різних санкцій, серед яких, зокрема, — заборона займатися журналістською діяльністю.

#### **§ 4 Взаємовідносини держави і друкованих ЗМІ в Україні**

Ці взаємовідносини будуються на основі підтримки ЗМІ і контролю за їхньою діяльністю. Реєстрація друкованих ЗМІ здійснюється органами державної виконавчої влади, які визначає Кабінет Міністрів України. Друковані ЗМІ можуть видаватися тільки після їх реєстрації (ст. 11), якій підлягають усі друковані ЗМІ, що видаються на території України, незалежно від сфери розповсюдження, тиражу й засобу його виготовлення. У заяві про реєстрацію друкованих ЗМІ має бути вказано: засновник (співзасновники) видання, вид видання, назва видання, мова видання, сфера розповсюдження (місцева, регіональна, загальнодержавна, зарубіжна) та категорії читачів, програмні цілі (основні принципи) або тематична спрямованість, передбачувані періодичність випуску, обсяг і формат видання, юридична адреса засновника, кожного із співзасновників та його (їх) банківські реквізити, місцезнаходження редакції. Реєструючий орган має право зажадати від засновника (співзасновників) подання документів, якими підтверджується його (їх) цивільна правоздатність та цивільна дієздатність (паспорт, статут, договір між співзасновниками, договір з правонаступником, довіреність тощо). Реєструючий орган зобов'язаний у місячний термін розглянути заяву про

257

державну реєстрацію друкованого ЗМІ і письмово повідомити засновника (співзасновників) про результати розгляду.

Згідно зі ст. 18 закону випуск друкованого ЗМІ може бути припинено за рішенням засновника (співзасновників) або суду. Це буває, коли друкований ЗМІ закликає до насильницької зміни конституційного ладу, поширює порнографію, розпалює релігійну, національну ворожнечу тощо. Про своє рішення суд обов'язково повідомляє реєструючий орган.

Законом визначено, що контрольні примірники періодичних видань обов'язково, відразу після надрукування безоплатно надсилаються редакцією засновникові (співзасновникам) і реєструючому органу (ст. 33).

Законодавчо окреслюються права і обов'язки, статус редакцій друкованих ЗМІ, редактора, редакційної колегії. Державні засоби масової інформації є вільними. Держава гарантує економічну самостійність та забезпечує економічну підтримку ЗМІ, запобігає зловживанню монопольним становищем на ринку з боку видавців і розповсюджувачів друкованої продукції.

При розповсюдженні інформації особливе місце займають взаємовідносини редакцій державних ЗМІ з громадянами та організаціями у широкому розумінні цього слова (органи, управління, підприємства, установи, об'єднання, асоціації тощо). У нормативних актах визначені основні права і обов'язки даних суб'єктів. У Законі «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» визначені загальні положення про будь-яку інформацію. У ст. 34 закону визначено, що громадяни України, юридичні особи і державні органи згідно зі ст. 9 Закону України «Про інформацію» мають право на оперативне одержання через друковані ЗМІ публічно поширюваної інформації про діяльність державних органів і організацій, громадських об'єднань і їх посадових осіб, а також інших відомостей, необхідних для реалізації ними своїх прав, свобод та законних інтересів, здійснення завдань і функцій. У свою чергу друковані ЗМІ мають право на одержання такої інформації від посадових осіб, державних органів, громадських об'єднань, які надають можливість засобам масової інформації одержувати необхідні відомості, знайомитись з необхідними документами. Тут взаємно кореспондуються права і обов'язки друкованих ЗМІ та колективних утворень. Це дуже

258

важливо для забезпечення поінформованості та прийняття оптимальних рішень в управлінні й господарюванні.

Авторські твори і листи також є джерелом інформації, якщо вони містять матеріал, який заслуговує на увагу. Редакція зобов'язана при використанні авторських матеріалів і творів художньої літератури та мистецтва додержуватися авторських прав та прав на інтелектуальну власність. Лист, адресований редакції, може бути використаний у повідомленнях і матеріалах, якщо при цьому не змінюється зміст листа і не порушуються положення закону про друковані ЗМІ. Редакція не зобов'язана відповідати на листи чи пересилати їх до інших інстанцій (ст. 36).

На практиці, хоча і не часто, виникає необхідність спростування опублікованої інформації. На жаль, у періодиці неодноразово повідомлялось про факти публікацій, що не відповідають дійсності. У законі про друковані ЗМІ визначаються відповідні правила спростування (ст. 37). Громадяни, юридичні особи і державні органи, а також їхні законні представники мають право вимагати від редакції друкованого ЗМІ опублікування ним спростування поширених про них відомостей, що не відповідають дійсності або принижують їх честь і гідність. Крім того, громадянин або організація, стосовно яких у

засобі масової інформації опубліковані відомості, що не відповідають дійсності або принижують їх честь і гідність, мають право на публікацію своєї відповіді у тому ж друкованому ЗМІ. Чітко визначений порядок публікації спростування або відповіді. У разі, коли редакція не має доказів того, що поширені відомості є правдивими, вона зобов'язана на вимогу зацікавленої особи в запропонованому нею варіанті опублікувати їх спростування у запланованому найближчому випуску ЗМІ. Спростування може бути надруковано й у формі відповіді, що за обсягом не повинна перевищувати обсягу спростовуваного матеріалу. Забороняється вимагати, щоб спростування було менше половини стандартного аркуша машинописного тексту, скорочення або інші зміни у тексті спростування не допускаються.

Важливою гарантією є розгляд судом скарги про публікацію спростування або порушення порядку його публікації у суді (ст. 37). У законі передбачені певні вимоги, які мають бути дотримані при опублікуванні спростування. Так, його

259

текст має бути набрано тим же шрифтом і вміщено під заголовком «спростування» на тому ж місці шпальти, де було викладено відомості, які спростовуються. У разі відмови у публікації спростування або відповіді, або порушення ЗМІ встановленого для такої публікації місячного строку зацікавлена особа має право звернутися до суду протягом одного року з дня публікації. У суді заява розглядається відповідно до правил, які встановлені цивільно-процесуальним законодавством.

З урахуванням специфіки урегульоване питання спростування недостовірної інформації Законом «Про телебачення і радіомовлення». З метою недопущення перекручення інформації особа, в якій беруть інтерв'ю чи особа, яка передає інформацію для телерадіоорганізації, має право вимагати у письмовій формі перегляду чи прослуховування готового матеріалу перед його трансляцією, а в разі незгоди — навіть вилучення матеріалу з передачі (ст. 42). А згідно з положеннями ст. 43 зазначеного закону громадяни чи представники юридичних осіб, яким заподіяно шкоди розповсюдженою інформацією, телерадіоорганізація зобов'язана надати можливість відповіді і спростування чи власного тлумачення обставин справи. Але спростування інформації в пресі чи на каналах мовлення не звільняє редакцію від матеріальної відповідальності за завдану їй поширенням моральну шкоду.

Все це свідчить про те, що законодавство України про друкований ЗМІ базується на демократичних положеннях. Але практика свідчить, що дуже рідко у судах розглядаються справи такого роду. А підстав більше, ніж достатньо, тому що обсяг невірогідної інформації великий і він зростає, що зумовлено соціально-психологічним кліматом у суспільстві, невмінням, а інколи й небажанням громадян спростувати відомості, що не відповідають дійсності, які з'явилися у ЗМІ, через судову процедуру.

Право на інформацію охороняється законом. Порушення законодавства України про інформацію зумовлює дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законодавством України (ст. 47 Закону України «Про інформацію»). У ст. 41 закону про друковані ЗМІ дається перелік порушень, за які настає відповідальність для осіб, винних у вчиненні таких порушень. До них відносять: необгрунтовану відмову від надання відповідної ін-

260

формації; надання інформації, що не відповідає дійсності; несвоєчасне надання інформації, навмисне приховування інформації; примушення до поширення або



перешкоджання поширенню чи безпідставна відмова від поширення певної інформації; поширення відомостей, що не відповідають дійсності, ганьблять честь і гідність особи, використання і поширення інформації щодо особистого життя громадянина без його згоди особою, яка є власником відповідної інформації у результаті виконання своїх службових обов'язків, та ін. Порядок оскарження протиправних дій закріплюється у ст. 48 Закону «Про інформацію». У випадках, коли правопорушення завдають громадянам, підприємствам, установам, організаціям та державним органам матеріальної або моральної шкоди, особи, що винні в цьому, відшкодовують її на підставі рішення суду. Суд визначає розмір відшкодування.

Практика свідчить, що останнім часом найбільш поширеною категорією справ у суді стали позови до ЗМІ про захист честі й гідності. Питання захисту честі і гідності громадян і ділової репутації юридичних осіб урегульовано нормами цивільного законодавства. Позов із цієї категорії справ може бути заявлено особою, про яку такі відомості поширені, а також близькими родичами цієї особи, коли відомості прямо чи опосередковано порочать їх. Відповідачами у даній категорії справ є орган масової інформації та журналіст(и) — автори матеріалу, на яких може бути покладено відповідальність щодо відшкодування заподіяної моральної шкоди з урахуванням ступеня вини кожного з них.

На жаль, визначення відомостей, що порочать особу, закон не дає, але є роз'яснення Пленуму Верховного Суду України «Про застосування судами законодавства, що регулює захист честі та гідності громадян та організацій», згідно з яким такими є відомості, «що принижують честь і гідність особи чи організації в громадській думці чи думці окремих громадян з точки зору додержання законів і загальноновизнаних правил співжиття та принципів людської моралі» .

-----  
<sup>1</sup> Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про застосування судами законодавства, що регулює захист честі, гідності і ділової репутації громадян та організацій» від 28 вересня 1990 р. № 7 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 1998. — №7. — С. 209.

261

Законом України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» (ст. 42) чітко врегульовано, коли журналіста та ЗМІ звільняють від відповідальності, навіть якщо він і принизив честь і гідність громадян чи ділову репутацію організацій, порушив їх права та охоронювані законом інтереси. Це може мати місце у випадках, якщо поширені відомості: були одержані з інформаційних агентств; містилися у відповіді на інформаційний запит; є дослівним відтворенням офіційних виступів посадових осіб; державних органів, організацій і громадських об'єднань; є дослівним відтворенням матеріалів, опублікованих іншим друкованим ЗМІ з посиланням на нього; розголошують таємну інформацію, що спеціально охороняється законом, проте їх було отримано журналістом законним шляхом.

Згідно зі ст. 48 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» телерадіоорганізації та телерадіопрацівники не несуть відповідальності за розповсюдження по телебаченню та радіо даних, що не відповідають дійсності, якщо: ці дані містилися в офіційних повідомленнях, їх одержано від інформаційних агентств або прес-служб державних органів чи органів об'єднань громадян, вони є дослівним цитуванням виступів народних депутатів України чи офіційних виступів посадових осіб державних органів, вони містилися в авторських виступах, які передаються в ефір без

попереднього запису.

Законодавство у сфері інформації охоплює досить широке коло відносин, своїм змістом спрямоване на забезпечення функціонування державних і недержавних структур на засадах гласності, відкритості, врахування органами державної влади і місцевого самоврядування громадської думки. Воно в цілому відповідає високим міжнародно-правовим стандартам, які складаються у сфері інформаційних відносин і характеризують у цій сфері демократизм зв'язків людини і громадянина. Водночас динамізм політико-правових процесів в Україні потребує, щоб законодавство в інформаційній сфері більш відповідало нагальним потребам життя. Його, безумовно, необхідно вдосконалювати у напрямі демократизації. Це важливо для становлення України як демократичної, правової держави, формування дієздатного громадянського суспільства, забезпе-

262

чення реальної політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності.

#### Контрольні запитання

1. Що таке інформація і яка роль конституційно-правового регулювання інформаційних відносин?
2. Які є галузі і види інформації?
3. Що таке друковані засоби масової інформації (преса) і яка роль конституційного регулювання в їх розвитку?
4. На яких конституційно-правових засадах базуються взаємовідносини держави і засобів масової інформації?
5. Який порядок спростування невірогідної інформації?

263

## Розділ 12

### ВИБОРИ В УКРАЇНІ

#### § 1. Поняття виборчої системи і виборчого права

Вибори — один із найважливіших інститутів демократії. Уся система представницьких органів влади в Україні базується на основі виборності. Вибори є формою безпосереднього здійснення влади самим народом при формуванні представницьких органів державної влади і засобом відбору уповноважених представників народу для участі в здійсненні державної влади. Як інститут демократії виборча система є вираженням повновладдя народу в Україні. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції України). Народ безпосередньо бере участь у формуванні органів державної влади як шляхом виборів, так і через обраних ним депутатів.

Змістом виборчої системи є комплекс суспільних відносин, які виникають у процесі формування рад різних рівнів. Виборча система протягом певного часу змінювалась відповідно до тих змін, які відбувалися в процесі розвитку держави і суспільства.

Конституція України 1996 р. у третьому розділі встановлює основи виборів та референдумів, закріплюючи, що «народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії» (ст. 69).

**Виборча система** — це сукупність норм, що закріплюють виборчі права громадян

права, організацію виборів до представницьких органів держави, взаємовідносини виборців з депутатами.

Норми виборчого права закріплюють: коло осіб, що мають право обирати та бути обраними до ради; принципи виборчого права; організацію і порядок виборів; взаємовідносини депутатів з виборцями. Виборче право слід розглядати у двох аспектах: а) як сукупність правових норм, що регулюють порядок формування рад (об'єктивне право); б) як право окремого громадянина (виборця) обирати і бути обраним до ради (суб'єктивне право).

## § 2. Загальна характеристика виборчої системи та її принципи

Основою виборчої системи України є загальне, рівне, пряме, вільне виборче право, яке здійснюється особисто, таємно.

Джерелами виборчого права в Україні є Конституція України, Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 18 жовтня 2001 р., Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів», Закон «Про вибори Президента України», Закон «Про вибори у Верховну Раду Автономної Республіки Крим». Депутати в Україні обираються громадянами України на основі загального рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Участь громадян у виборах депутатів є добровільною. Ніхто не може бути примушений до участі чи неучасті у виборах. Право голосу на виборах депутатів (право обирати депутатів) мають громадяни України, яким на день виборів виповнилося 18 років. Таким чином Конституція України (ст. 71) і виборчі закони підкреслюють, що вибори в Україні є загальними. Документом, який підтверджує громадянство України виборця, є: 1) паспорт громадянина України; 2) паспорт громадянина України для виїзду за кордон; 3) тимчасове посвідчення громадянина України; 4) дипломатичний паспорт; 5) службовий паспорт; 6) посвідчення особи моряка; 7) посвідчення члена екіпажу; 8) військовий квиток для військово-

265

вослужбовців строкової служби. Громадяни України, які мають право голосу, можуть брати участь у роботі виборчих комісій як їх члени, а також у проведенні передвиборної агітації, здійсненні спостереження за проведенням виборів депутатів та інших заходах у порядку, визначеному виборчим законом (ст. 2 Закону «Про вибори народних депутатів України»).

Будь-які прямі або непрямі привілеї або обмеження виборчих прав громадян України забороняються. Не допускається обмеження щодо участі громадян у виборчому процесі, крім передбачених Конституцією України та виборчим законом. Не має права голосу громадянин, визнаний судом недієздатним. Вибори депутатів є *рівними*: громадяни України беруть участь у виборах на рівних засадах. Кожний виборець на виборах депутатів має один голос у одномандатному окрузі і один голос — у багатомандатному загальнодержавному окрузі (під час виборів народних депутатів). Виборець може використати свій голос тільки на одній виборчій дільниці. Вибори депутатів є *прямими*. Громадяни України безпосередньо обирають депутатів шляхом

голосування за кандидатів у депутати, включених до виборчого списку партії (блоку), та за кандидатів у депутати в одномандатних округах. Вибори депутатів є *вільними*. Виборцям забезпечуються умови для вільного формування своєї волі та її вільного виявлення при голосуванні. Застосування насильства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та вільному виявленню волі виборця, забороняється. Голосування на виборах депутатів є *таємним*: контроль за волевиявленням виборців забороняється. Кожний виборець голосує на виборах особисто. Голосування за інших осіб чи передача виборцем права голосу будь-якій іншій особі забороняється.

Народним депутатом може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг 21 року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років, а депутатом місцевої ради може бути громадянин, який досяг 18 років.

Не може бути включеним до виборчого списку, висунутим в одномандатному окрузі і обраним депутатом громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо вона не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

266

Право висування кандидатів у депутати належить громадянам України, які досягли 18 років і мають право голосу. Це право може бути реалізовано шляхом самовисування у встановленому законом порядку або через партії (блоки).

Виборчий процес — це здійснення суб'єктами, визначеними виборчим законом, передбачених виборчим законом виборчих процедур. Виборчий процес здійснюється на засадах: законності та заборони незаконного втручання будь-кого у цей процес; політичного плюралізму (багатопартійності); гласності й відкритості виборчого процесу; рівності прав партій (блоків) — суб'єктів виборчого процесу; рівності всіх кандидатів у депутати; свободи передвиборної агітації, рівних можливостей доступу до засобів масової інформації; неупередженості партій (блоків), кандидатів у депутати з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб та керівників підприємств, установ і організацій.

### **§ 3. Правова регламентація порядку організації та проведення виборів народних депутатів України**

Початок виборчого процесу по виборах народних депутатів України оголошує Центральна виборча комісія відповідно до строків, передбачених Конституцією України та виборчим законом. Виборчий процес поділяється на кілька стадій: 1) складання списків виборців; 2) утворення одномандатних округів; 3) утворення виборчих комісій; 4) висування та реєстрація кандидатів у депутати, включених до виборчих списків партій (блоків) у багатомандатному окрузі, та кандидатів у депутати в одномандатних округах; 5) проведення передвиборної агітації; 6) голосування; 7) підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування і результатів виборів депутатів; 8) реєстрація обраних народних депутатів. Виборчий процес завершується офіційним оприлюдненням Центральною виборчою комісією результатів виборів парламентаріїв.

Суб'єктами виборчого процесу закон вважає: 1) громадян України, які мають право голосу (виборців); 2) виборчі ко-

267

місії, утворені відповідно до виборчого закону та Закону України «Про Центральну

виборчу комісію»; 3) кандидатів у депутати, зареєстрованих у встановленому виборчим законом порядку; 4) партії (блоки), які висунули кандидатів у депутати; 5) органи державної влади та органи місцевого самоврядування у передбачених виборчим законом випадках; 6) офіційних спостерігачів від партій (блоків) — суб'єктів виборчого процесу, кандидатів у депутати, зареєстрованих в одномандатних округах, від іноземних держав і міжнародних організацій.

Підготовка і проведення виборів депутатів повинні здійснюватися відкрито і гласно. Засоби масової інформації зобов'язані об'єктивно висвітлювати хід підготовки і проведення виборів.

Вибори можуть бути черговими, позачерговими, повторними та проміжними. *Чергові* вибори проводяться у зв'язку з завершенням конституційного терміну повноважень Верховної Ради України і не потребують окремого рішення про їх призначення. *Позачергові* вибори призначаються Президентом України в порядку, встановленому Конституцією України. Повторні вибори призначаються Центральною виборчою комісією у разі визнання виборів депутатів в одномандатному окрузі недійсними або такими, що не відбулися, або у разі визнання особи такою, яка відмовилася від депутатського мандата. *Проміжні* вибори призначаються в одномандатному окрузі Центральною виборчою комісією у разі вибуття депутата, обраного в цьому окрузі.

Чергові вибори відбуваються в останню неділю березня четвертого року повноважень Верховної Ради України. Позачергові вибори відбуваються в останню неділю 60-денного терміну з дня опублікування указу Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України. Повторні вибори відбуваються в одномандатному окрузі в останню неділю 60-денного терміну від дня опублікування Центральною виборчою комісією рішення про їх призначення. Проміжні вибори в одномандатному окрузі відбуваються в останню неділю 60-денного терміну з дня опублікування рішення про їх призначення. Повторні та проміжні вибори де-

268

путата в одномандатному окрузі протягом одного року з дня проведення чергових виборів не проводяться.

Вибори народних депутатів України проводяться в багатомандатному окрузі та у 225 одномандатних округах. Багатомандатний округ включає всю територію України. Одномандатні округи утворюються Центральною виборчою комісією.

Для підготовки і проведення голосування та підрахунку голосів виборців територія кожного одномандатного округу поділяється на виборчі дільниці. Систему виборчих комісій, що здійснюють підготовку та проведення виборів депутатів утворюють: 1) Центральна виборча комісія (ЦВК); 2) окружні виборчі комісії; 3) дільничні виборчі комісії. Повноваження виборчих комісій щодо підготовки та проведення виборів депутатів поширюються: ЦВК — на всю територію України; окружної виборчої комісії — на територію одномандатного округу; дільничної виборчої комісії — на територію виборчої дільниці.

Статус ЦВК визначається Конституцією України, Законом України «Про Центральну виборчу комісію» та іншими законами. Статус окружних та дільничних виборчих комісій визначається Законом України «Про вибори народних депутатів України». Окружна виборча комісія є юридичною особою, дільнична — не є юридичною особою, але має власну печатку затвердженого ЦВК зразка.

Основною формою роботи виборчої комісії є засідання, яке скликається її головою,

у разі його відсутності — заступником голови, а у разі відсутності голови та його заступника — секретарем комісії. У разі необхідності засідання виборчої комісії може бути скликане за рішенням виборчої комісії вищого рівня.

Повноваження членів виборчих комісій визначаються відповідно Законом України «Про Центральну виборчу комісію» та Законом України «Про вибори народних депутатів України».

Виборці, партії (блоки), кандидати у депутати мають право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів виборчого процесу.

Для підготовки та проведення голосування виконавчі органи сільських, селищних, міських (у містах, де немає район-

269

них у місті рад), районних у містах рад або органи (посадові особи), які відповідно до закону здійснюють їх повноваження, до 1 вересня року, що передує рокові проведення чергових виборів, складають загальні списки виборців, які проживають на території відповідного села, селища, міста, району в місті, на підставі відомостей про місце їх постійного проживання, за встановленою ЦВК формою.

До списків виборців включаються громадяни України, які досягли або на день виборів досягнуть 18 років і мають право голосу та які на день складання списків постійно проживають або в день виборів перебуватимуть на території відповідної виборчої дільниці. У списку виборців зазначаються прізвище, ім'я, по батькові, рік народження (для осіб, яким на день виборів виповнилося або виповнюється 18 років, — також число і місяць народження), адреса місця проживання виборця. Виборці включаються до списку в порядку, зручному для проведення голосування. Дільнична виборча комісія уточнює список виборців та доповнює його на підставі особистих звернень громадян, подань органів та посадових осіб, після чого підписується головою та секретарем комісії, скріплюється печаткою комісії і у встановлений виборчим законом строк подається для загального ознайомлення. Кожному виборцю надається можливість ознайомитися зі списком виборців у приміщенні дільничної виборчої комісії та перевірити правильність внесення до списку відомостей.

Громадянин має право оскаржити до дільничної виборчої комісії або безпосередньо до місцевого суду за місцезнаходженням виборчої дільниці допущені при складанні списку виборців неправильності. Скарга має бути розглянута у встановлений законом строк. Вносити будь-які зміни до списку виборців після закінчення голосування забороняється.

Витрати на підготовку і проведення виборів депутатів здійснюються виключно за рахунок коштів Державного бюджету України та коштів виборчих фондів партій (блоків), кандидатів у депутати, від яких зареєстровано в багатомандатному окрузі, кандидатів у депутати, зареєстрованих в одномандатних округах.

Партія (блок), кандидатів у депутати від яких зареєстровано в одномандатному окрузі, кандидат у депутати, зареєстро-

270

ваний в одномандатному окрузі, для фінансування своєї передвиборної агітації зобов'язані утворити свої виборчі фонди, що формуються у встановленому виборчим законом порядку.

Фінансове забезпечення підготовки і проведення виборів депутатів за рахунок коштів Державного бюджету України здійснюється Центральною виборчою комісією,

яка є головним розпорядником цих коштів. Обсяг коштів для цих цілей за поданням ЦВК щорічно передбачається окремим рядком у законі про Державний бюджет України.

Витрати коштів з рахунку виборчого фонду припиняються за день до дня виборів. Виборчі фонди формуються за рахунок коштів партій (блоків), а також добровільних внесків фізичних осіб. Кандидат у депутати, зареєстрований в одномандатному окрузі, формує свій виборчий фонд за рахунок своїх коштів та добровільних внесків фізичних осіб. Закон визначає граничні суми витрат виборчих фондів та порядок їх формування.

На органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб закон покладає обов'язок сприяти виборчим комісіям у реалізації їхніх повноважень: надавати їм необхідні приміщення; забезпечувати їх охорону, а також охорону виборчих бюлетенів та іншої виборчої документації; надавати згідно із встановленими ЦВК нормами та переліком транспортні засоби і засоби зв'язку, обладнання, інвентар, оргтехніку, що підлягають поверненню після припинення повноважень виборчих комісій. Порядок оплати або відшкодування зазначених послуг встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Кандидатів у депутати може висувати партія, яка зареєстрована у встановленому законом порядку не пізніше як за рік до дня виборів, виборчий блок партій за умови, що до його складу входять партії, зареєстровані не пізніше як за рік до дня виборів. Громадянин України, який має право бути обраним депутатом, може самовисунути кандидатом у депутати у відповідному одномандатному окрузі шляхом подання заяви до окружної виборчої комісії про бажання балотуватися у цьому окрузі (заяви про самовисунення). Громадянин України, який має право бути обраним депутатом, може дати згоду балотуватися кандидатом у депутати в багатомандатному чи одномандатному окрузі. Виборчий блок може бути утворений

271

двома і більше партіями на підставі рішень з'їзду (зборів, конференції) кожної з цих партій. Партія (блок) може висунути кандидатів у депутати в багатомандатному та в одномандатному округах. Їх кількість не може перевищувати в багатомандатному окрузі 225. Усі вони мають бути включені до єдиного виборчого списку партії (блоку). У кожному одномандатному окрузі партія (блок) може висунути не більше ніж одного кандидата у депутати.

Центральна виборча комісія реєструє кандидатів у депутати в багатомандатному окрузі, включених до виборчого списку партії (блоку) за умови отримання визначених виборчим законом документів. Окружна виборча комісія реєструє кандидата у депутати, висунутого партією (блоком) у відповідному одномандатному окрузі, за умови пред'явлення ним визначених виборчим законом документів. При самовисуненні окружна виборча комісія реєструє кандидата у депутати у відповідному одномандатному окрузі за умови пред'явлення ним визначених виборчим законом документів.

Партія (блок) до подання документів ЦВК для реєстрації кандидатів у депутати, включених до виборчого списку в багатомандатному окрузі, вносить у безготівковому порядку на спеціальний рахунок ЦВК грошову заставу в розмірі 15 тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Кандидат у депутати, якого висунуто в одномандатному окрузі, до подання документів окружній виборчій комісії для реєстрації вносить на рахунок окружної виборчої комісії грошову заставу в розмірі 60 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Декларація про майно та доходи кандидата у депутати та членів його сім'ї за попередній рік заповнюється ним власноручно за формою, затвердженою Міністерством

фінансів України. Кандидати у депутати в багатомандатному окрузі, включені до виборчого списку партії (блоку), реєструються ЦВК за наявності передбачених виборчим законом документів. Реєстрація кандидата у депутати в одномандатному окрузі здійснюється відповідною окружною виборчою комісією з дотриманням передбачених виборчим законом вимог. Виборча комісія може відмовити у реєстрації кандидата (кандидатів) у депутати за визначених виборчим законом підстав. Рішення про відмову в реєстрації кандидата (кандида-

272

тів) у депутати має містити вичерпні підстави відмови, його копія не пізніше наступного дня після його прийняття надається (відсилається) представнику відповідної партії (блоку), кандидату у депутати, висунутому в одномандатному окрузі.

Можливе скасування рішення про реєстрацію кандидата (кандидатів) в депутати за визначеними виборчим законом підставами.

Передвиборна агітація розпочинається за 50 днів до дня виборів, ЦВК за 53 дні до дня виборів повідомляє про це в засобах масової інформації. Закінчується передвиборна агітація о 24-й годині останньої п'ятниці перед днем виборів. Передвиборна агітація може здійснюватися у будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції та законам України. Громадяни України мають право вільно і всебічно обговорювати передвиборні програми кандидатів у депутати та партії (блоки), політичні, ділові та особисті якості кандидата у депутати, вести агітацію за або проти. Передвиборна агітація здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку і проведення виборів для цілей, визначених виборчим законом, та коштів виборчих фондів партій (блоків), кандидатів у депутати від яких зареєстровано в багатомандатному окрузі, кандидатів у депутати, зареєстрованих у одномандатних округах. Про час і місце проведення публічних агітаційних заходів має бути повідомлено відповідну окружну виборчу комісію. Передвиборна агітація з використанням засобів масової інформації усіх форм власності проводиться з дотриманням принципу рівних умов та в порядку, передбаченому виборчим законом. Формами передвиборної агітації є публічні дебати, дискусії, «круг ліневоли», прес-конференції, інтерв'ю, виступи, політична реклама, теленариси, відеофільми, публікації, повідомлення та інші форми, що не суперечать Конституції та законам України.

Встановлені обмеження щодо ведення передвиборної агітації. Участь у передвиборній агітації забороняється: 1) особам, які не є громадянами України; 2) органам державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам; 3) членам виборчих комісій під час виконання ними обов'язків членів виборчих комісій.

273

Закон «Про вибори народних депутатів України» передбачає гарантії діяльності партій (блоків), кандидатів у депутати, офіційних спостерігачів. Партія (блок), кандидатів у депутати від яких висунуто у багатомандатному окрузі, має право делегувати одного представника до ЦВК з правом дорадчого голосу, який уповноважений представляти інтереси партії (блоку) у ЦВК під час виборчого процесу.

Кандидатові у депутати, крім кандидата у депутати, який є народним депутатом України, не може бути відмовлено у звільненні на період передвиборної агітації від виконання виробничих або службових обов'язків за місцем роботи з наданням неоплачуваної відпустки. Кандидат у депутати, зареєстрований в одномандатному



окрузі, має право визначити довірених осіб з-поміж громадян (не більше 5 осіб), які мають право голосу. Вони мають бути зареєстровані відповідною окружною комісією за поданням кандидата у депутати за наявності письмової згоди цих осіб.

У виборчому процесі можуть брати участь офіційні спостерігачі від партій (блоків), кандидати у депутати від яких зареєстровано багатомандатному окрузі, від кандидатів у депутати, зареєстрованих в одномандатних округах, а також від іноземних держав і міжнародних організацій. Офіційним спостерігачем може бути громадянин України, який має право голосу. Офіційні спостерігачі від іноземних держав і міжнародних організацій реєструються ЦВК, пропозиції щодо їх реєстрації подаються не пізніше як за 20 днів до дня виборів безпосередньо або через Міністерство закордонних справ України.

Законом передбачається, що форма і текст виборчого бюлетеня для голосування в багатомандатному окрузі та форма виборчого бюлетеня для голосування в одномандатних округах затверджується ЦВК не пізніше як за 32 дні до дня виборів. Текст виборчого бюлетеня для голосування в одномандатному окрузі затверджується відповідною окружною виборчою комісією не пізніше як за 25 днів до дня виборів. Виборчі бюлетені є документами суворої звітності. Вони мають містити роз'яснення щодо порядку його заповнення виборцем під час голосування. Закон регламентує порядок виготовлення та передачі виборчих бюлетенів виборчим комісіям, а також організацію і порядок голосування. Голосування проводиться в

274

день виборів з 8.00 до 20.00. Про час і місце голосування дільнична виборча комісія сповіщає виборців не пізніше як за 10 днів до дня його проведення, а у визначених законом випадках — напередодні дня виборів.

Важлива правильна організація проведення голосування. Обладнання приміщення для голосування та підтримання в ньому належного порядку, забезпечення таємності волевиявлення виборців під час голосування покладається на дільничну виборчу комісію.

Виборець, який за станом здоров'я не може прибути до приміщення для голосування, має право звернутися з письмовою заявою до дільничної виборчої комісії з проханням забезпечити йому голосування за межами приміщення для голосування.

Підрахунок голосів на виборчій дільниці здійснюється відкрито і гласно членами дільничної виборчої комісії на її засіданні, яке проводиться у тому ж приміщенні, де відбувалося голосування. Ця комісія на своєму засіданні складає протоколи про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці за формами, встановленими ЦВК.

Дільнична виборча комісія може визнати голосування на виборчій дільниці недійсним у разі встановлення нею порушень вимог виборчого закону, внаслідок яких неможливо достовірно встановити результати волевиявлення виборців.

Транспортування документів, передбачених виборчим законом, здійснюється головою дільничної виборчої комісії або його заступником та іншими двома членами цієї комісії, які мають бути представниками різних партій (блоків), у супроводі працівників органів внутрішніх справ. Під час транспортування документів забороняється розпечатувати пакети з виборчими бюлетенями та іншою документацією.

Протоколи про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці у відповідних виборчих округах та інші документи дільничної виборчої комісії передаються відповідній окружній виборчій комісії на її засіданні. Засідання окружної виборчої комісії починається з моменту першого надходження протоколів про підрахунок голосів

виборців на виборчі дільниці та інших документів дільничної виборчої комісії і продовжується безперервно до встановлення підсумків голосу-

275

вання в одномандатному окрузі. У цей час члени окружної виборчої комісії не можуть залучатися до виконання інших функцій.

Відомості про підсумки голосування в багатомандатному окрузі в межах одномандатного округу цифрами і прописом заносяться до протоколу окружної виборчої комісії про підсумки голосування в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі в межах одномандатного виборчого округу. Відомості про підсумки голосування в одномандатному окрузі цифрами і прописом заносяться до протоколу окружної виборчої комісії про підсумки голосування в одномандатному виборчому окрузі. Забороняється заповнення протоколу про підсумки голосування в одномандатному виборчому окрузі олівцем, а також внесення до нього без відповідного рішення комісії будь-яких виправлень.

Окружна виборча комісія на підставі протоколу про підсумки голосування виборців в одномандатному виборчому окрузі приймає одне із рішень про результати виборів депутата в одномандатному окрузі: про визнання народного депутата України обраним, про повторне голосування в одномандатному окрузі, про подання до ЦВК щодо визнання виборів в одномандатному окрузі недійсними. Обраним народним депутатом України вважається кандидат у депутати, який одержав більшість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, щодо інших кандидатів у депутати, які балотувалися в цьому окрузі. Якщо до виборчого бюлетеня було включено лише одного кандидата у депутати, він вважається обраним, якщо кількість голосів виборців, поданих за нього, перевищує кількість виборців, які не підтримали жодного з кандидатів у депутати в одномандатному окрузі. Рішення про результати виборів в одномандатному окрузі виборча комісія разом з передбаченими законом про вибори документами має невідкладно бути надіслане до ЦВК.

У разі, якщо найбільшу і водночас однакову кількість голосів виборців в одномандатному окрузі набрали два або більше кандидатів у депутати, окружна виборча комісія приймає рішення про призначення повторного голосування щодо цих кандидатів у депутати.

276

Встановлення результатів виборів депутатів у багатомандатному окрузі здійснює на своєму засіданні ЦВК на підставі протоколів окружних виборчих комісій про підсумки голосування в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі в межах відповідних виборчих округів не пізніше як на п'ятнадцятий день з дня виборів, про що складається протокол, до якого заносяться відомості, передбачені законом про вибори народних депутатів.

ЦВК може визнати вибори народного депутата в одномандатному окрузі недійсними за поданням відповідної окружної виборчої комісії на підставах, визначених законом про вибори. Рішення про внесення подання до ЦВК про визнання виборів депутата в одномандатному окрузі недійсними приймається на засіданні окружної виборчої комісії двома третинами членів комісії від її складу. ЦВК може визнати вибори депутата в одномандатному окрузі недійсними за власною ініціативою за наявності передбачених законом підстав або на підставі рішення суду.

Важливим етапом виборчого процесу є офіційне оприлюднення результатів

виборів. Це — повноваження ЦВК, яка не пізніш як на п'ятий день з дня встановлення результатів виборів у багатомандатному та одномандатних округах офіційно оприлюднює результати виборів народних депутатів у газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр». Список обраних депутатів публікується із зазначенням в алфавітному порядку їх прізвища, імені, по батькові і року народження, професії, посади (заняття), місця роботи, місця проживання, партійності, виборчого округу, суб'єкта висування. Офіційне оприлюднення ЦВК результатів виборів є підставою для звільнення з роботи (посади), несумісної з депутатським мандатом, та прийняття рішення про припинення дії іншого представницького мандата особи, обраної депутатом.

Особа, обрана депутатом, для її реєстрації народним депутатом України зобов'язана подати до ЦВК не пізніш як на двадцятий день з дня офіційного оприлюднення результатів виборів документ про її звільнення з роботи (посади), несумісної з депутатським мандатом, та (або) копію зареєстрованої заяви про припинення дії іншого представницького мандата, поданої до відповідної ради. При отриманні цих документів

277

ЦВК приймає рішення про реєстрацію обраного депутата. Особі, зареєстрованій депутатом, ЦВК не пізніш як на сьомий день з дня її реєстрації видає тимчасове посвідчення народного депутата України встановленого зразка. Рішення ЦВК про реєстрацію депутата та тимчасове посвідчення народного депутата України є підставою для складення ним присяги народного депутата України. Після складення ним присяги ЦВК не пізніш як на сьомий день видає йому посвідчення народного депутата України встановленого зразка.

Закон визначає порядок заміщення депутатів, обраних у багатомандатному окрузі, які вибули.

Підготовка і проведення повторних виборів має свої особливості. Повторні вибори депутата в одномандатному окрузі проводяться у разі, якщо вибори депутата в цьому окрузі визнані недійсними або такими, що не відбулися, або у разі визнання особи такою, яка відмовилася від депутатського мандата за визначених виборчим законом підстав. На повторних виборах депутата в одномандатному окрузі не можуть балотуватися особи, з вини яких за рішенням суду вибори депутата або повторне голосування в одномандатному окрузі були визнані недійсними, а також щодо яких було скасовано рішення про реєстрацію їх як кандидатів у депутати з підстав порушення вимог закону про вибори народних депутатів.

Існують особливості підготовки і проведення проміжних виборів. Вони проводяться у разі, якщо народний депутат України, обраний у цьому окрузі, достроково припинив повноваження або його повноваження були достроково припинені на підставах і в порядку, передбачених Конституцією та законами України. Рішення про призначення проміжних виборів депутата в одномандатному окрузі приймається ЦВК.

Проведення позачергових виборів депутатів також мають деякі особливості. При цьому використовуються одномандатні округи, утворені для проведення останніх виборів народних депутатів України.

За порушення законодавства України про вибори депутатів особа може притягуватися до кримінальної, адміністративної або іншої відповідальності в установленому законом порядку. Підстави для притягнення до відповідальності передбачені у Законі «Про вибори народних депутатів України». ЦВК після

офіційного оприлюднення результатів виборів депутатів передає виборчу та іншу документацію до відповідної центральної державної архівної установи, а окружні виборчі комісії передають таку документацію до відповідних місцевих державних архівних установ. Державні архівні установи забезпечують доступ до виборчої документації по виборах депутатів у порядку, встановленому законодавством України.

Вибори депутатів місцевих рад, сільських, селищних і міських голів здійснюються за мажоритарною системою. Спроба деяких політичних сил ввести змішану систему виборів депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів не вдалася, оскільки парламент не подолав вето Президента України з цього питання.

Чинне виборче законодавство України відповідає демократичним засадам світового конституціоналізму, міжнародним виборчим стандартам.

#### Контрольні запитання

1. Дайте визначення поняття виборчої системи і виборчого права.
2. Які основні джерела виборчого права в Україні?
3. Що таке «мажоритарна», «пропорційна» «змішана» виборчі системи?
4. На яких принципах будується виборча система України?
5. Які є стадії виборчого процесу по виборах народних депутатів України?
6. Хто є суб'єктами виборчого процесу по виборах до парламенту України?
7. Якою є система виборчих комісій по виборах до Верховної Ради України і яка компетенція цих комісій?
8. Який порядок проведення передвиборної агітації?
9. Як відбувається підрахунок голосів виборців і визначення результатів виборів?

279

### Розділ 13

## РЕФЕРЕНДУМИ В УКРАЇНІ

### § 1. Основні форми безпосередньої демократії

Народовладдя є основоположним принципом конституційного ладу України<sup>1</sup>. Згідно зі ст. 5 Конституції носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Таким чином народовладдя в Україні реалізується через усю систему державних органів — Верховну Раду України, виконавчі, судові органи, а також органи місцевого самоврядування. Джерелом державного суверенітету є народний суверенітет, оскільки народ є першоджерелом влади. Це підтверджується й положенням частини другої ст. 5 Конституції, де зазначається, що право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

Виходячи з різних способів волевиявлення народу, спрямованих на здійснення влади, в науці розрізняють дві головні форми народовладдя — безпосередню і представницьку<sup>2</sup>. Безпосереднє народовладдя (у ст. 69 Конституції України вживається термін «безпосередня демократія») включає в себе участь громадян у реалізації різноманітних форм влади, їх

<sup>1</sup> Докладніше див.: *Тодыка Ю. Н.* Основи конституційного строя України. — Х., 2000. — С. 90—104.

безпосередню владну діяльність, яка спрямована на вирішення відповідних державних або суспільних питань, прийняття рішень та їх втілення в життя<sup>1</sup>.

Третій розділ Конституції України називається «Вибори. Референдум». У ньому закріплені такі основоположні форми прямого народовладдя, як вибори і референдум. Причому законодавець цей розділ у структурі Основного Закону поставив за розділами «Загальні засади» і «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», що підкреслює особливу роль форм безпосередньої демократії. Крім того, третій розділ Конституції згідно з частиною третьою ст. 156 Конституції України змінюється в ускладненому порядку. Так, законопроект про внесення змін до цього розділу подається до Верховної Ради Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу парламенту і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України. Повторне подання законопроекту по цьому розділу з одного й того ж питання можливе лише до парламенту України наступного скликання.

Безпосередня демократія виникла ще в умовах первіснообщинного ладу і є історично першою природною формою здійснення влади народу. В Україні накопичені вікові традиції народоправства, які були властиві нашому народу з найдавніших часів. Ще у V ст. візантійський історик Прокопій Кесарійський зазначав у своїй праці «Війна з готами»: «Ці племена, слов'яни і анти, не управляються однією людиною, а віддавна живуть у народоправстві (демократії), і тому щастя і нещастя в житті вважається спільною справою». Наприкінці X — на початку XI ст. у Київській Русі закріпився особливий різновид пізньої військової демократії — так звана вічова демократія, яку М. С. Грушевський називав органом громадського контролю над князем і його управою. Вічова демократія була більш прогресивною порівняно з тогочасною демо-

---

<sup>1</sup> Докладніше див.: *Цвік М. В.* Форми безпосередньої демократії // Конституційне право України / За ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. — К., 1999. — С. 148.

кратією германців та франків, оскільки правом участі в народних зборах — вічі Київської Русі були наділені не тільки дружинники, а й глави сімейств та господарі дворів. Прояви елементів безпосередньої демократії та представницької демократії були притаманні Україні на всіх етапах її історичного розвитку. Н. Григор'єв-Наш писав, що стародавні віча, громади «татарських людей», коповища литвинських часів, козацькі ради до Хмельницького, за Хмельницького, в часи Коліївщини та Паліївщини, вільні громади, Центральна Рада базувалися на традиціях українського народовладдя. Але, на жаль, багатий позитивний досвід безпосереднього народовладдя з часом в Україні не набув розвитку внаслідок відповідних негативних чинників.

Становлення на сучасному етапі України як суверенної демократичної держави спонукає до розширення застосування форм безпосередньої демократії, реального волевиявлення народу з принципових питань розвитку держави і суспільства. Хоча Конституція України в третьому розділі закріпила тільки основоположні форми такої демократії — вибори і референдум, але таких форм значно більше. До них також

належать: збори трудових колективів; збори громадян за місцем проживання (сільські сходи, збори жителів мікрорайону в місті); проведення громадських і всенародних обговорень актуальних питань місцевого і загальнодержавного рівня; мітинги і демонстрації; наради загальнодержавного рівня; наради загальнодержавного і місцевого значення; звернення громадян (петиції). Згідно з частиною шостою ст. 140 Конституції України сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Свого часу в Україні був інститут відкликання народного депутата України, коли парламентарії мали імперативний мандат. Цей інститут був встановлений Законом України «Про відкликання народного депутата України» від 19 жовтня 1995 р. Зміст цього інституту полягав у праві виборців відповідного виборчого округу відкликати свого депутата, якщо він втратив їхню довіру. Конституція України 1996 р. не закріпила такого права

282

виборців, встановивши загальнонародний мандат парламентарія.

Інститут петиції закріплений в ст. 40 Конституції України і в Законі «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. Відповідно до ст. 3 цього закону звернення громадян виражаються у формі пропозицій (зауважень), заяв (клопотання) і скарг, що можуть бути як індивідуальними, так і колективними та є обов'язковими для розгляду уповноваженими державними органами, що зобов'язані надати мотивовану відповідь на запити громадян у визначені терміни.

Перелічені інститути безпосередньої демократії не вичерпують арсеналу її форм. У багатьох країнах світу застосовуються й інші інститути прямої демократії: плебісцит, народна законодавча ініціатива, народний розпуск представницького органу, які близькі за сутністю до референдумів, але ніколи не використовувались в Україні.

У сучасних умовах інститути безпосередньої демократії мають суттєве значення для реалізації громадянами своїх прав, насамперед у сфері політичних відносин. Це робить пряму демократію яскравим проявом народовладдя і є запорукою її подальшого розвитку. Всі форми народовладдя слугують інтересам громадян, забезпечують їх активну участь у вирішенні державних і суспільних справ. Життя потребує подальшого розвитку й удосконалення безпосередньої демократії, використання потенціалу її інститутів на благо народу і кожної людини. При цьому важливо не протиставляти форми безпосередньої і представницької демократії, які тісно між собою взаємопов'язані і доповнюють одна одну.

## § 2. Поняття і види референдумів

Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. визначає референдум як спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення (ст. 1).

Термін «референдум» у перекладі з латині означає «те, що має бути повідомлене». На відміну від виборів референдум не

283

є універсальним інститутом. У деяких країнах розвинутої демократії він ніколи не застосовувався (Нідерланди) або застосовувався в одиничних випадках (Велика Британія,

Бельгія). Нерідко цей інститут використовувався для політичного маніпулювання.

**Референдум** — це політичний і правовий Інститут, спрямований на розв'язання кардинальних проблем загальнонаціонального і місцевого значення.

У законодавстві і філософській доктрині права термін «референдум» тлумачиться по-різному. В нормативних актах застосовуються терміни «референдум» (Україна, Росія, Білорусь, Молдова, Італія, Іспанія, Словаччина) і «плебісцит» (Чилі, Еквадор, Коста-Ріка).

Перший у світі референдум було проведено 1439 р. у швейцарському кантоні Берн з проблем фінансового становища цього кантону.

В Україні питання референдуму регламентуються Конституцією (розділ III «Вибори. Референдум»), а також статтями 5, 75, 106, 138, 143, 156). У конституціях інших країн виділення спеціальних глав або розділів трапляються рідко (глава 2 Конституції Республіки Білорусь, розд. 2 Конституції Словаччини). Детальна регламентація — це предмет законодавчого регулювання. В Україні діє Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р.

Референдуми можна класифікувати за різними ознаками: територія проведення; юридична сила рішень, прийнятих на референдумі; підстави проведення; спосіб проведення; предмет референдуму; час проведення; за суб'єктами, що ініціювали проведення референдуму.

Так, за територією проведення відповідно до ст. 1 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» референдуми в Україні поділяють на: а) всеукраїнський; б) референдум Автономної Республіки Крим; в) місцеві референдуми.

За правовою силою рішень *референдуми* в Україні поділяють на *імперативні* та *консультативні*. Перший відрізняється від другого тим, що рішення імперативного референдуму мають найвищу юридичну силу, є остаточними, обов'язковими для виконання на всій території країни і не потребують

284

затвердження будь-яким державним органом. Причому рішення імперативного референдуму можуть бути змінені або скасовані лише новим всеукраїнським референдумом. Різновидом імперативного референдуму є ратифікаційний референдум. Його сутність полягає в тому, що на нього виноситься закон, прийнятий парламентом України, який набуває чинності та найвищої юридичної сили за результатами референдуму. Прикладом такого референдуму є конституційний референдум, який може проводитися відповідно до ст. 156 Конституції України.

Згідно із законом консультативні референдуми проводяться з метою вирішення важливих питань загальнодержавного та місцевого значення. Результати дорадчого опитування (консультативного референдуму) розглядаються і враховуються при прийнятті рішень відповідними державними органами (ст. 46). Незважаючи на формально-обов'язковий характер, дорадче опитування має морально зобов'язуючу силу. У демократичній державі влада, як правило, при прийнятті рішень ураховує результати консультативних референдумів. Водночас В. Ф. Погорілко і В. Л. Федоренко правильно зазначають, що ототожнення консультативної форми всеукраїнського референдуму з опитуванням громадської думки є невдалим, оскільки опитування громадської думки є соціологічним, а не правовим явищем. Тому поширення на дорадчі опитування процесуальних вимог є недоцільним. Вразливою ознакою консультативних референдумів є необов'язковість їхніх рішень та невизначеність питань, що на них виносяться і довільно тлумачаться ініціаторами проведення таких референдумів, так само як і їхні

результати.

За підставами проведення референдуми можуть бути *обов'язковими* та *факультативними*. *Обов'язковий* референдум передбачає обов'язкове його проведення, оскільки це є вимогою законодавства. Так, Конституція України визначає проведення обов'язкового всеукраїнського референдуму при вирішенні питань про зміну території України (ст. 73) та про внесення змін до I, III і XIII розділів Основного Закону (ст. 156). Значущість обов'язкового референдуму полягає в тому, що він гарантує українському народу право вирішувати найбільш важливі питання суспільного і державного життя

285

шляхом безпосереднього волевиявлення у формі голосування. *Факультативний* референдум проводиться для прийняття: а) законів шляхом всенародного голосування; б) рішень загальнодержавного рівня з найбільш актуальних питань державотворення. Так, у Португалії факультативні референдуми проводяться з будь-якого важливого питання загальнонаціонального значення за винятком фінансових. Така ж практика в Іспанії, Польщі. Але в Польщі є такий специфічний різновид факультативного референдуму, який передбачає прийняття загальних принципів конституції ще до розробки її тексту. Були пропозиції провести такий референдум і в Україні перед прийняттям Основного Закону.

За часом проведення загальнодержавний референдум може бути дозаконодавчим або післязаконодавчим. *Дозаконодавчі референдуми*, як правило, мають консультативний характер і проводяться для визначення ставлення громадян до рішення, яке має бути прийняте відповідним державним органом. *Післязаконодавчі референдуми* спрямовані на надання відповідної юридичної сили рішенням парламенту. Прикладом такого референдуму був всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 р., на якому було підтверджено законність і надано найвищої юридичної сили Акту проголошення незалежності України, прийнятому 24 серпня 1991 р. Верховною Радою Української РСР.

За суб'єктами ініціювання референдуми поділяють на ініціативні та імперативні. *Ініціативні референдуми* призначаються парламентом та Президентом України, а імперативні — на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян, наділених виборчим правом. Проведення ініціативних референдумів може бути скасованим тим органом, що його ініціював, а проведення імперативних референдумів є обов'язковим.

За предметом всеукраїнські референдуми поділяють на: *конституційні* (ст. 156 Конституції України, п. 1 ст. 3 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»); *законодавчі* (п. 2 ст. 3 закону); *з питань зміни території України* (ст. 73 Конституції України); *міжнародно-правові* (ст. 5 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»); *з питань довіри (не-*

286

*довіри) Верховній Раді України та Президенту України* (ст. 13 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»).

На конституційному референдумі обговорюються проекти нового Основного Закону або пропозиції з часткової зміни чинної Конституції. Законодавчий референдум проводиться щодо проектів або чинних законів. Предметом референдумів з міжнародно-правових питань є проблеми входження країни до відповідних міждержавних структур, співтовариств. На адміністративні референдуми виносяться питання управлінського характеру. Зокрема, це можуть бути питання про зміну адміністративно-територіального



поділу. З погляду юридичної сили рішення, що прийняті шляхом голосування на референдумі, мають різні юридичні наслідки.

Будь-яка класифікація суспільних явищ є умовною. Наведена вище класифікація референдумів за різними ознаками дає можливість усвідомити багатогранність такого соціального явища, як референдум, однією з провідних форм безпосередньої демократії.

### § 3. Всеукраїнський референдум

В Україні референдуми є порівняно новою формою безпосередньої демократії. Всеукраїнський референдум передбачає голосування всіх громадян України з найважливіших питань загальнодержавного значення. Його результати мають імперативний характер на всій території України.

Право на участь у референдумі — це природне право особи. Не випадково в частині першій ст. 21 Загальної декларації прав людини проголошується, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Здійснення влади народом визначається в Конституції України як народне волевиявлення. Причому за своїм змістом воно може стосуватися будь-яких сторін життя народу: соціально-економічного, політичного, культурного. Конституція України встановлює (ст. 69), що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. В даній

287

статті не дається вичерпного переліку цих форм безпосередньої демократії, а лише закріплюються її пріоритет, провідні форми (вибори, референдум) та припускається можливість здійснення народного волевиявлення й через інші форми безпосередньої демократії.

Учасники всеукраїнського референдуму визначені правовими нормами. Ці норми регламентують їх правосуб'єктність на кожній стадії підготовки і проведення такого референдуму. Кожній стадії відповідає особливе коло суб'єктів всеукраїнського референдуму. Суб'єктів всеукраїнського референдуму поділяють на такі категорії: а) суб'єкти, які спрямовані ініціювати такий референдум; б) суб'єкти, що наділені правом призначати всеукраїнський референдум; в) суб'єкти, наділені правом підготовки і проведення такого референдуму; г) суб'єкти, що мають право участі у голосуванні на всеукраїнському референдумі.

**Ініціювання всеукраїнського референдуму.** Суб'єктами, що мають право вимагати проведення всеукраїнського референдуму, є: а) громадяни України, які наділені правом голосу, в кількості не менш як три мільйони; б) народні депутати України в кількості не менше половини конституційного складу Верховної Ради України, а в разі ініціювання конституційного референдуму чи референдуму з питань довіри (недовіри) парламенту України та Президенту України — не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради та Президент України, якщо предметом всеукраїнського референдуму є законопроекти про внесення змін до першого, третього і тринадцятого розділів Основного Закону. Щодо всеукраїнського референдуму з питання про зміну території України (ст. 73 Конституції України) Основний Закон, на жаль, не визначає суб'єктів його ініціювання. Не визначені й суб'єкти ініціювання консультативних референдумів (дорадчих опитувань громадян України), що передбачено главою 6 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Ця проблема має бути розв'язана в новому законодавстві про референдум.

**Призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму** передбачає прийняття відповідного нормативно-правового акта, в якому визначаються дата проведення всеукраїн-

288

ського референдуму, назва закону чи рішення та зміст питання, що виноситься на референдум. Верховна Рада України призначає референдум шляхом прийняття постанови, а Президент України — шляхом прийняття указу. Так, Президент України прийняв Указ № 65/2000 «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» від 15 січня 2000 р.

**До суб'єктів організації та проведення всеукраїнського референдуму** належать: система виборчих комісій (Центральна виборча комісія та територіальні виборчі комісії з всеукраїнського референдуму) і суб'єкти, на яких покладається обов'язок сприяти вищезазначеним комісіям з референдуму у виконанні їхніх повноважень. До них відносять державні і громадські органи, підприємства, установи, організації, службових осіб. Особливими учасниками всеукраїнського референдуму є суб'єкти, які наділені правом агітації щодо ініціювання всеукраїнського референдуму та його предмета. До них належать громадяни України, політичні партії, громадські організації, масові рухи та трудові колективи, яким згідно зі ст. 8 Закону «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» надається право безперешкодної агітації за (проти) пропозицію про оголошення всеукраїнського референдуму, за (проти) прийняття рішення винесення на всеукраїнський референдум відповідного питання.

**Суб'єктами, що наділені правом участі у голосуванні на всеукраїнському референдумі**, є громадяни України, які досягли на день їх проведення 18 років. Отже, таке право визнається не за всіма особами, які проживають на території України (наприклад, іноземці, особи без громадянства) на день проведення референдумів, а лише за громадянами. Причому право на участь у референдумах мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних та інших ознак. Не мають права голосу, а відповідно і участі в референдумі громадяни, які визнані судом недієздатними. Будь-яких інших підстав (цензів) позбавлення права голосу Конституція України не встановлює. Це стосується і тривалості проживання (цензу осідлості), і освіти (освітнього цензу) тощо. Право грома-

289

дян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах включає в себе не тільки право голосування, а й право ініціативи у збиранні підписів під вимогою про проведення всеукраїнського референдуму; право громадян на ознайомлення зі списками виборців і право на оскарження у зв'язку з неточностями або помилками у списку громадян, які мають брати участь у референдумі (статті 33, 34 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»).

*Предметом всеукраїнського референдуму* може бути затвердження Конституції України, її окремих положень та внесення до неї змін і доповнень; прийняття, зміна чи скасування законів України або окремих положень; прийняття рішень, які визначають основний зміст Конституції України, законів України та інших правових актів. На всеукраїнський референдум можуть виноситися питання, які згідно з Конституцією належать до відання України, тобто питання загальнодержавного значення. Виключно всеукраїнським референдумом вирішується питання про зміну території (ст. 73

Конституції). Це положення закріплено в Конституції України з метою упередження винесення на місцеві референдуми питань загальнодержавного і загальнонаціонального значення, до яких, безумовно, належить питання про зміну території держави. Тому проведення місцевих референдумів з питань мови, громадянства, території не матиме юридичних наслідків, оскільки ці питання загальнодержавного, а не місцевого рівня.

Використання референдуму як форми безпосереднього волевиявлення народу, населення окремих адміністративно-територіальних одиниць має бути зваженим. Органи державної влади не повинні виносити як на всеукраїнський, так і на місцеві референдуми питання, для вирішення яких потрібні професійні знання, досвід та інші передбачені законом підстави. Виходячи з цього ст. 74 Конституції України встановлює, що референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії.

На всеукраїнський референдум не виносяться питання, віднесені законодавством України до відання органів суду і прокуратури; питання амністії та помилування; про вжиття державними органами України надзвичайних і невідкладних

290

заходів щодо охорони громадського порядку, захисту здоров'я та безпеки громадян; питання, пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції парламенту України, Президента та Кабінету Міністрів України. Такі обмеження щодо предмета загальнонаціонального та місцевих референдумів відповідають світовій практиці конституціоналізму. Так, згідно з Конституцією Італії (частина друга ст. 75) на референдум не виносяться закони про податки і бюджет, про амністію і помилування, про повноваження на ратифікацію міжнародних договорів.

**Громадяни беруть участь у всеукраїнських та місцевих референдумах на рівних засадах.** Кожний громадянин має один голос. Референдум є прямим: громадяни беруть у ньому участь безпосередньо. Голосування під час референдуму є таємним: контроль за волевиявленням громадян не допускається. Громадянам, політичним партіям, громадським організаціям, масовим рухам, трудовим колективам надається право проводити агітацію за пропозицію про оголошення референдуму, а також проти пропозиції про оголошення референдуму, прийняття закону чи рішення. Принципове значення має те, що для реалізації цього права заінтересованим особам і організаціям надаються приміщення для зборів, забезпечується можливість використання засобів масової інформації. Винесений на референдум проект закону, рішення обговорюється в межах України або тієї адміністративно-територіальної одиниці, де проводитиметься референдум. Діяльність державних і громадських органів, які беруть участь у підготовці і проведенні референдуму, здійснюється відкрито і гласно. Всі рішення, що стосуються референдуму, а також проекти законів, інших рішень, які виносяться на референдум, підлягають опублікуванню засобами масової інформації.

Демократичні засади підготовки і проведення референдумів виявляються і в тому, що засоби масової інформації висвітлюють хід підготовки і проведення референдуму, їх представникам гарантується безперешкодний доступ на всі збори і засідання, пов'язані з референдумом, і одержання інформації. Хоча Конституція України 1996 р. на відміну від Основного Закону України 1978 р. не закріплює принципу гласності в роботі державних органів і органів місцевого самоврядуван-

291

ня, значення цього важливого політико-правового принципу в умовах побудови

демократичної правової держави не зменшується, а зростає. Важливо те, що він знайшов втілення в поточному конституційному законодавстві.

Новий всеукраїнський референдум з питань, що раніше виносилися на референдум, може бути проведений не раніш як через п'ять років, а місцевий референдум — не раніш як через рік від дня проведення попереднього референдуму з цих питань.

**Всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою або Президентом України** відповідно до їхніх повноважень, встановлених Конституцією. Протягом тривалого часу призначення всеукраїнських референдумів згідно з Конституцією України 1978 р. і Законом «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» належало до повноважень тільки Верховної Ради України. З запровадженням інституту Президента, принципу поділу влади відбулося розмежування на конституційному рівні цих повноважень між парламентом і Президентом. До повноважень парламенту України належить призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених ст. 73 Конституції України (п. 2 ст. 85 Конституції). Йдеться про референдум з питань про зміну території України. Президент України призначає всеукраїнський референдум щодо внесення змін до Конституції згідно зі ст. 156 Конституції України і проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою (п. 6 ст. 106 Конституції). Всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менше ніж у двох третинах областей і не менше ніж по 100 тисяч у кожній області. Конституція України 1996 р. на відміну від Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» передбачає ускладнену процедуру призначення всеукраїнського референдуму, оскільки закон не містив положення про необхідність зібрання по 100 тисяч підписів виборців у двох третинах областей України.

Для проведення голосування і підрахунку голосів під час референдумів територія районів, міст, районів у містах, селищ міського типу і сільрад поділяється на **дільниці для го-**

292

**лосування.** Ці дільниці утворюються з кількістю від 20 до 3000 громадян, які мають право брати участь у референдумі, а в необхідних випадках — з меншою або більшою кількістю громадян. Дільнична комісія з референдуму утворюється у складі 5—19 членів районними, міськими, районними в містах, селищними і сільськими радами або їх головами не пізніш як за 40 днів до всеукраїнського і 15 днів — до місцевого референдуму. Ця комісія має такі функції: вивішує у приміщенні дільниці текст проекту закону, рішення, що виноситься на референдум, надає громадянам можливість ознайомитися з ним під час підготовки до проведення референдуму і в день голосування; складає по дільниці список громадян, які мають право брати участь у референдумі; ознайомлює громадян зі списком, приймає і розглядає заяви щодо неправильності в списку і вирішує питання про внесення до нього відповідних змін; сповіщає громадян про день проведення референдуму і місце голосування; забезпечує підготовку приміщення і скриньок для голосування; організовує голосування в день проведення референдуму на дільниці; створює лічильну групу для підрахунку голосів; проводить підрахунок голосів, поданих на дільниці для голосування; розглядає заяви і скарги з питань підготовки референдуму та організації голосування і приймає щодо них рішення.

Для підготовки і проведення всеукраїнського референдуму в Україні утворюються **комісії:** а) Центральна комісія з всеукраїнського референдуму; б) комісія Автономної Республіки Крим з всеукраїнського референдуму; в) обласні, районні, міські, районні у

містах, селищні, сільські комісії з референдуму; г) дільничні комісії з референдуму.

Голосування проводиться в день референдуму з 7-ї до 20-ї години. Про час і місце голосування дільнична комісія з референдуму сповіщає громадян не пізніше як за 10 днів до референдуму. Голосування проводиться в спеціально відведених приміщеннях. У день референдуму перед початком голосування скриньки для голосування перевіряє, пломбує або опечатує голова дільничної комісії з референдуму у присутності членів комісії. Кожний громадянин голосує особисто. Голосування за інших осіб не допускається. Бюлетені для голосування видаються дільничною комісією з референдуму на підставі

293

списку громадян після пред'явлення громадянином паспорта або іншого документа, який посвідчує його особу. При одержанні бюлетеня для голосування у списку громадян, які мають право брати участь у референдумі, громадянин ставить підпис. Бюлетені для голосування заповнюються голосуючим у кабіні або кімнаті для таємного голосування. Під час заповнення бюлетенів забороняється присутність будь-кого, крім голосуючого.

Підрахунок голосів на дільниці для голосування здійснюється дільничною комісією з референдуму. На підставі бюлетенів, що були у скриньках і конвертах, комісія визначає: загальну кількість громадян, які взяли участь у голосуванні; кількість громадян, які голосували за схвалення винесеного на референдум проекту закону, рішення, і кількість громадян, які голосували проти його схвалення; кількість бюлетенів, визнаних недійсними. Визнаються недійсними бюлетені для голосування невстановленого зразка, а також бюлетені, які не містять точно висловленого рішення громадян. Результати підрахунку голосів розглядаються на засіданні дільничної комісії з референдуму і заносяться до протоколу.

Результати всеукраїнського референдуму встановлюються і заносяться до протоколу на засіданні Центральної комісії з всеукраїнського референдуму на підставі протоколів обласних комісій з референдуму.

Проект закону, рішення вважаються ухваленими громадянами, якщо за них було подано більшість голосів громадян від числа тих, хто взяв участь у референдумі.

Прийняття Конституції України 1996 р. потребує суттєвого реформування поточного законодавства щодо всеукраїнських та місцевих референдумів.

В Україні 16 березня 2000 р. відбувся всеукраїнський референдум, на який були винесені питання: 1) щодо можливості доповнення ст. 90 Конституції України новою третьою частиною такого змісту: «Президент України може також достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо Верховна Рада України протягом одного місяця не змогла сформувати постійно діючу парламентську більшість, або у разі незатвердження нею протягом трьох місяців підготовленого і поданого в установленому порядку Кабінетом Міністрів

294

України Державного бюджету України»; 2) «Чи згодні Ви з необхідністю обмеження депутатської недоторканності народних депутатів України і вилучити у зв'язку з цим частину третьої статті 80 Конституції України: «Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані?»; 3) «Чи згодні Ви із зменшенням кількості народних депутатів України з 450 до 300 і пов'язаною з цим заміною у частині першій статті 76 Конституції України слів «чотириста п'ятдесят» на слово «триста», а також внесенням відповідних змін до виборчого законодавства?»; 4) «Чи підтримуєте Ви необхідність

формування двопалатного парламенту в Україні, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України і сприяла б їх реалізації, та внесення відповідних змін до Конституції і виборчого законодавства?». З усіх питань, винесених на всеукраїнський референдум, понад 80 відсотків громадян, що взяли участь у голосуванні, відповіли «так». Але результати народного волевиявлення так і не були втілені в життя. Конституція України залишилася незмінною. При проведенні цього референдуму виникло чимало складних як теоретичних, так і практичних питань<sup>1</sup>. Багато з них пов'язані з недоліками чинного Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», невідповідністю деяких його норм Конституції України.

#### § 4. Місцеві референдуми

Поряд із всеукраїнським референдумом відповідно до чинної Конституції України і законодавства проводяться місцеві референдуми. Можливість їх проведення передбачається Конституцією України (статті 38, 143), законами «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими нормативно-правовими актами.

-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Тодыка Ю. Н.* Конституція України: проблеми теорії і практики. - Х., 2000. - С. 536-576; *Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л.* Вказ. праця. — С. 150—160.

**Місцеві референдуми** — це безпосереднє (пряме) волевиявлення територіальних громад щодо прийняття рішень з питань місцевого значення шляхом голосування членів цих громад.

Ці референдуми за своєю сутністю є формою безпосередньої демократії на місцевому рівні, здійснення місцевої публічної влади територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Місцеві референдуми — одна з основоположних форм діяльності територіальних громад, вища форма місцевого самоврядування як права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Ці референдуми є формою волевиявлення територіальних спільнот, тобто проявом безпосередньої демократії місцевого характеру, місцевого народовладдя. Не випадково в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 7) місцеве самоврядування визначається як форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення.

**Предметом місцевого референдуму може бути:** прийняття, зміна або скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць; прийняття рішень, які визначають зміст постанов місцевих рад народних депутатів та їх виконавчих і розпорядчих органів. На місцеві референдуми можуть виноситися питання, які належать згідно з законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також питання дострокового припинення повноважень відповідної місцевої ради та її голови. Виключно місцевими референдумами вирішуються питання про найменування або перейменування сіл, селищ, міст, районів, областей; питання про об'єднання в одну однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр.

Згідно з Законом «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» на місцеві референдуми не виносяться питання: про скасування законних рішень вищих за належністю органів

296

державної влади і самоврядування; віднесені до відання органів суду і прокуратури; пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції відповідної ради та її виконавчих органів.

Голосування на місцевих референдумах проводяться на демократичних засадах. Воно відбувається на основі загального, рівного і прямого виборчого права, є вільним і таємним.

**Місцеві референдуми — прерогатива територіальних громад**, які згідно зі ст. 143 Конституції України забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів. З більшості питань місцевого самоврядування проводяться факультативні референдуми з ініціативи місцевої ради або на вимогу її депутатів, або на вимогу, підписану однією десятою частиною громадян України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право брати участь у референдумі. Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» передбачає проведення і обов'язкових місцевих референдумів. Так, ст. 6 закону встановлює, що виключно місцевими референдумами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць вирішуються питання про найменування або перейменування сілрад, селищ, міст, районів і областей; питання про об'єднання в одну однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр; питання про зміну базового рівня місцевого самоврядування у сільських районах.

Не допускається проведення референдумів з питань, що не належать до відання Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Результати таких референдумів визнаються такими, що не мають юридичної сили.

Місцеві референдуми за територією їх проведення поділяються на сільські, селищні і міські референдуми. За часом проведення місцеві референдуми поділяють на звичайні і повторні. Звичайні місцеві референдуми є ініціативними. Відповідно до ст. 12 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» вони призначаються місцевими радами за власною ініціативою або за пропозицією тих суб'єктів, які мають право вносити до відповідної міської ради проекти рішень або пропозицій про прийняття відповідних рішень. Повторні референдуми

297

можливі тоді, коли порушено законодавство про референдуми, і, відповідно, має бути відновлення справедливості шляхом проведення референдуму повторно з тих самих питань. Так, згідно зі ст. 43 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», якщо під час проведення місцевого референдуму було допущено грубі порушення цього закону, відповідна місцева рада у 15-денний термін може призначити повторно місцевий референдум на всій території відповідної адміністративно-територіальної одиниці або її частині. У такому випадку може бути прийняте рішення про утворення комісії з місцевого референдуму в повторному складі.

Сільські, селищні, міські ради, їх виконавчі органи, сільські, селищні, міські голови, підприємства і організації державної і комунальної форм власності при проведенні місцевих референдумів зобов'язані надавати приміщення, забезпечувати рівний доступ членів територіальних громад, місцевих осередків політичних партій до

засобів масової інформації.

Місцеві референдуми відповідно до Конституції України мають проводитися державною мовою.

Порівняно з всеукраїнським референдумом **фінансування місцевих референдумів** має свою специфіку, оскільки підготовка і проведення місцевих референдумів здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, розмір та порядок формування яких визначаються місцевими радами. Для покриття фінансових витрат на проведення місцевих референдумів можуть утворюватися громадські фонди, до яких роблять добровільні пожертвування громадяни України, місцеві осередки політичних партій, юридичні особи, зареєстровані в Україні, за винятком підприємств з іноземними інвестиціями, а також підприємств, установ і організацій, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету. Контроль за формуванням і використанням коштів громадських фондів здійснюється відповідною сільською, селищною, міською комісією з референдуму.

**Місцеві референдуми мають кілька основних стадій.** Це: підготовка; проведення референдумів; підбиття підсумків референдумів. У свою чергу зазначені стадії поділяються на більш детальні стадії: 1) призначення місцевого референдуму; 2) утворення територіальних одиниць з проведення місцевого

298

референдуму; 3) утворення комісій з проведення місцевого референдуму; 4) складання списків громадян, які мають право брати участь у місцевому референдумі; 5) агітація за прийняття рішень, що виносяться на референдум; 6) голосування; 7) визначення результатів місцевого референдуму.

Законом «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (ст. 22) встановлюється, що в рішенні про призначення референдуму зазначається дата проведення референдуму, назва проекту закону, рішення, зміст питання, що виносяться на референдум. На місцевий референдум, як правило, виносяться одне питання. Дата проведення місцевого референдуму призначається не раніш як за місяць і не пізніш як за два місяці від дня прийняття рішення про його проведення.

Для проведення голосування і підрахунку голосів згідно зі ст. 23 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» територія районів, міст, районів у містах, селищ міського типу і сільрад поділяється на дільниці для голосування. Дільниці утворюються не пізніш як за 20 днів до місцевого референдуму з охопленням від 20 до 3000 громадян. Згідно зі ст. 24 закону для підготовки і проведення місцевого референдуму в межах адміністративно-територіальних одиниць, де він проводиться, утворюються такі комісії: обласні, районні, міські, районні у містах, селищні, сільські комісії з референдуму, а також дільничні комісії.

Організація роботи з проведення місцевого референдуму в основному аналогічна організації роботи комісій із всеукраїнського референдуму і виборів. Засідання комісії з референдуму є правомочним, якщо в ньому бере участь не менш як дві третини від її загального складу. Рішення, прийняті в межах повноважень комісії, є обов'язковими до виконання всіма державними і громадськими органами, підприємствами і організаціями. Рішення і дії комісії з референдуму можуть бути оскаржені у вищі за належністю комісії або до суду.

**Списки громадян**, які мають право брати участь у місцевому референдумі, складаються окремо по кожній дільниці для голосування і підписуються головою і секретарем дільничної комісії з референдуму. Громадянин може бути включений до



списку громадян, які мають право брати участь у референдумі, лише по одній дільниці для голосування. Важливою скла-

299

довою стадії організації місцевого референдуму є ознайомлення громадян із списками громадян, які мають право брати участь у референдумі. Ці списки надаються для загального ознайомлення за 10 днів до референдуму. Громадянам має бути забезпечена можливість ознайомитися із списком і перевірити правильність його складення в приміщенні дільничної комісії з референдуму. Відповідно до ст. 34 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» кожному громадянину надається право оскаржити невключення, неправильне включення до списку або виключення із списку, а також допущені в ньому неточності в зазначенні даних про нього.

Важливою стадією місцевого референдуму є **агітація**. Для безперешкодної агітації за або проти прийняття рішення, що виносяться на місцевий референдум, зацікавленим особам і організаціям надаються приміщення для зборів, забезпечується можливість використання засобів масової інформації. Діяльність державних органів і громадських організацій, які беруть участь у підготовці та проведенні місцевого референдуму, здійснюється відкрито і гласно. Всі рішення, що стосуються референдуму, а також проекти рішень, що виносяться на референдум, підлягають опублікуванню засобами масової інформації. Вони висвітлюють також хід підготовки і проведення місцевого референдуму, їх представникам гарантується безперешкодний доступ на всі збори і засідання, пов'язані з референдумом, і одержання потрібної інформації. Але в день проведення місцевого референдуму будь-яка агітація забороняється. Це загальне правило, яке стосується і виборів.

Головною стадією місцевого референдуму є **голосування**, яке проводиться в день референдуму з 7-ї до 20-ї години. Кожний громадянин голосує особисто. Голосування за інших осіб не допускається. Громадянин під час заповнення бюлетеня викреслює в ньому одне з двох слів: «так» або «ні». Заповнений бюлетень голосуючий опускає в скриньку для голосування.

**Важливою стадією місцевого референдуму є визначення його результатів.** Підрахунок голосів на дільниці для голосування проводиться дільничною комісією з референдуму. Результати референдуму заносяться до протоколу, який підписується головою, заступником голови, секретарем і членами комісії і негайно надсилається до відповідної районної, місь-

300

кої, районної у місті, селищної, сільської комісії з референдуму. На підставі протоколів дільничних комісій з референдуму міська (міст без районного поділу), районна в місті, селищна, сільська комісія з референдуму визначає: а) загальну кількість громадян, які мають право брати участь у референдумі; б) кількість громадян, які одержали бюлетені; в) кількість громадян, які взяли участь у голосуванні; г) кількість громадян, які голосували за схвалення рішення; ґ) кількість громадян, які голосували проти його схвалення; д) кількість бюлетенів, визнаних недійсними. Результати підрахунку голосів розглядаються на засіданні комісії і заносяться до протоколу, який надсилається до вищестоящої комісії з референдуму. На підставі поданих протоколів обласна, районна, міська (міст з районним поділом) комісія з референдуму проводить підрахунок голосів у межах адміністративно-територіальної одиниці, результати якого заносяться до протоколу, що надсилається до вищої за належністю комісії з референдуму. Протокол з

результатами підрахунку голосів підписується головою, заступниками голови, секретарем і членами відповідної комісії з референдуму.

Референдум вважається таким, що не відбувся, якщо в ньому взяли участь менше половини громадян, внесених до списків для голосування.

**Офіційні повідомлення про результати референдуму** публікуються відповідною комісією не пізніше як на десятий день після референдуму. Рішення, прийняті референдумом, обнародуються у встановленому законодавством порядку опублікування актів місцевих рад і вводяться в дію з моменту їх опублікування, якщо в самому рішенні не визначено інший термін. Датою прийняття рішення вважається день проведення референдуму.

Зміна або скасування рішень, прийнятих референдумом, проводиться також референдумом. Зміна або скасування рішень, прийнятих місцевим референдумом, може здійснюватися згідно зі ст. 45 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» відповідною місцевою радою (більшістю не менш як дві третини від загальної кількості її складу) з обов'язковим затвердженням її рішення на референдумі, який

301

має бути проведений впродовж шести місяців після внесення цих змін або скасування рішення попереднього референдуму. Новий місцевий референдум з питань, що виносилися на попередній референдум, може бути призначено не раніше як через рік від дня проведення попереднього референдуму з цих питань.

## **§ 5. Відповідальність за порушення законодавства про референдуми**

Юридична відповідальність за порушення законодавства про референдуми передбачена ст. 10 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», в якій зазначається, що особи, які перешкоджають шляхом насильства, обману, погроз або іншим шляхом вільному здійсненню громадянином України права брати участь у референдумі, вести до голосування агітацію, а також члени комісій з референдуму, посадові особи, які вчинили підлог документів референдуму, завідомо неправильний підрахунок голосів, порушили таємницю голосування або допустили інші порушення закону, несуть відповідальність, встановлену законодавством України. Ця стаття відсилає до чинного адміністративного та кримінального законодавства, норми якого деталізують конкретні міри покарання за ці правопорушення.

Юридична відповідальність є негативною реакцією держави на факти порушення законодавства про референдуми. Вона спрямована на забезпечення законності референдного процесу, на покарання тих, хто порушує чинне законодавство. Ця відповідальність включає в себе: а) наявність чітких санкцій як міри відповідальності за порушення законодавства про всеукраїнський та місцеві референдуми; б) доведеність вини суб'єкта, який порушив законодавство; в) обов'язковість примусу до виконання встановлених у законодавстві санкцій.

Юридична відповідальність за порушення права громадян на участь у всеукраїнському референдумі має комплексний характер і поділяється на такі види, як: конституційно-правова, адміністративно-правова, кримінально-правова, цивільно-правова. При цьому конституційно-правова відповідаль-

302

ність діє у вигляді узагальнених фундаментальних принципів, і Конституція України не містить переліку правових санкцій за порушення конституційних приписів, що закріплюють право громадянина України на участь у всеукраїнському референдумі.

Такі санкції визначає адміністративне та кримінальне законодавство. Так, Кодекс України про адміністративні правопорушення (ст. 186) встановлює адміністративну відповідальність шляхом накладення штрафу за публічні заклики або агітацію до бойкотування референдуму, перешкоджання членам ініціативної групи у збиранні підписів громадян під вимогою про проведення голосування, будь-яку агітацію в день проведення референдуму, видачу членами дільничної комісії з референдуму бюлетенів для голосування за інших осіб, втручання у роботу комісій з референдуму, що перешкоджає виконанню ними обов'язків, пов'язаних з підрахунком голосів або визнанням результатів референдуму.

У ст. 160 Кримінального кодексу України, яка називається «Порушення законодавства про референдум», встановлено, що перешкоджання насильництвом, обманом, погрозою, підкупом або іншим чином вільному здійсненню громадянином права брати або не брати участі у референдумі, вести агітацію до дня проведення референдуму — карається штрафом до 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або позбавленням волі на строк до трьох років. Ті ж самі дії, але вчинені членом комісії з проведення референдуму або іншою службовою особою, або за попередньою змовою групою осіб, — караються штрафом до 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до п'яти років. У частині третій ст. 160 Кримінального кодексу встановлено, що підроблення документів референдуму, приписування, завідомо неправильний підрахунок голосів, порушення таємниці голосування, вчинені членом комісії з проведення референдуму або іншою службовою особою, — караються штрафом до 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням волі на строк від одного до п'яти років.

Законодавство про референдуми визначає можливість цивільно-правової відповідальності за порушення права грома-

303

дянина на участь у референдумі. Така відповідальність передбачена главою 30 Цивільного процесуального кодексу України «Скарги на неправильності в списках виборців та в списках громадян, які мають право брати участь у референдумі».

#### Контрольні запитання

1. Дайте визначення поняття референдуму.
2. Які є види референдумів?
3. У чому полягає зміст і спрямованість конституційно-правового регулювання референдумів?
4. Хто і з яких питань може призначати всеукраїнський і місцеві референдуми?
5. Які питання не можуть бути винесені на всеукраїнський і місцеві референдуми?
6. Який порядок організації і проведення референдумів, підрахунку голосів виборців?
7. Яка специфіка проведення місцевих референдумів?

304

# КОНСТИТУЦІЙНА СИСТЕМА ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

## § 1. Поняття державного органу України і його конституційний статус

Завдання і функції Української держави реалізуються через діяльність відповідних державних органів, правовий статус яких закріплюється в Конституції України, інших нормативно-правових актах. Орган держави — це частина державного механізму. Кожний з них володіє специфічними рисами. Державні органи мають відповідні особливості, специфічні ознаки, за якими вони відрізняються від інших організацій, які є в державі й суспільстві.

**Орган держави (державний орган)** — це організаційно і структурно уособлена частина державного механізму, яка наділена в установленому Конституцією України порядку державно-владними повноваженнями, правовими і матеріально-фінансовими ресурсами для реалізації завдань і функцій державної влади.

Конституція України регламентує такі основні складові організації і діяльності органів державної влади: а) закріплює загальне призначення цих органів як засобу, інструменту реалізації народовладдя, народного суверенітету (ст. 5); б) встановлює основні принципи їх організації і діяльності (поділ влади, участь громадян в управлінні державою, законність діяльності тощо) (статті 5, 6, 19); в) розмежовує повноваження загальнодержавних і місцевих органів (статті 116, 119

305

Конституції); г) встановлює структуру державних органів і правовий статус найважливіших з них: Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів, Конституційний Суд (розділи 4, 5, 6, 12).

Сукупність норм Основного Закону складають відповідний конституційний інститут — основи системи державних органів України. Зміст цього інституту конкретизується як у нормах конституційного права, так і в нормах та інститутах інших галузей права (наприклад, адміністративного в частині питань функціонування виконавчої влади), регулювання діяльності органів судової системи, прокуратури має міжгалузевий характер: організаційна структура, устрій — предмет конституційного права; компетенція, форми діяльності — цивільно-процесуального, кримінально-процесуального, адміністративного та інших галузей права України.

Наука конституційного права виділяє такі ознаки органу держави: а) конституційно-правовий статус; б) особливості його формування; в) характер державно-владних повноважень; г) специфіка взаємовідносин різних державних органів і структур громадянського суспільства.

Основоположною ознакою належності державного органу до державного апарату є наявність у органу держави державно-владних повноважень. Головні з них закріплені в Конституції України. Державно-владні повноваження характеризуються тим, що: а) порядок формування і діяльність органу, його структура і компетенція закріплюються нормами права, насамперед конституційного; б) орган держави наділяється правом видання юридичних актів, які є обов'язковими для виконання суб'єктами права (закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів тощо); в) встановлені цими нормативно-правовими актами приписи забезпечуються засобами переконання, виховання, а за необхідності — можливості застосування примусової сили держави; г) державний орган при реалізації своїх функцій і повноважень спирається на матеріально-

фінансове забезпечення своїх приписів (наприклад, фонди держави, кошти державного бюджету України тощо). Примусовий характер владних повноважень державного органу, його монополія на застосування

306

насилювання принципово відрізняє його від інших політичних і суспільних інститутів.

У категорії державно-владного повноваження чітко проявляється органічний зв'язок держави і права, механізму держави в цілому і окремого державного органу.

Є й інші ознаки, притаманні державному органу. *По-перше*, орган держави — це відповідна організація, організований колектив людей, об'єднаний загальною метою і родом діяльності. Водночас державний орган може бути представлений і окремим громадянином даної держави (наприклад, глава держави — Президент України).

*По-друге*, орган держави створюється в установленому державою порядку. Так, порядок формування Верховної Ради, Президента, Конституційного Суду, прокуратури, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини визначається безпосередньо в Конституції України, а також в інших нормативно-правових актах. Державні органи можуть формуватися тільки в порядку, що встановлений державою. Всупереч такому порядку орган держави з'явитися не може. Відступ від цього правила означав би порушення частини третьої ст. 5 Конституції України: «Ніхто не може узурпувати державну владу». Порядок утворення державного органу має важливе значення для його конституційного статусу, оскільки визначає джерело і природу повноважень. Органи, що формуються безпосередньо українським народом, джерелом своїх повноважень мають його суверенну волю. Порядком формування Кабінету Міністрів України визначається його підзвітність і підконтрольність парламентові і главі держави.

*По-третьє*, орган держави діє, як правило, в установленому державою порядку. Так, парламент України діє у порядку, визначеному Конституцією України, Регламентом Верховної Ради України, іншими законами. Складовою частиною такого порядку є правові акти, що приймаються державним органом, які мають різну юридичну силу і функціональне призначення. Одна юридична сила у закону, що приймається парламентом України, і інша — у постанов Кабінету Міністрів, які повинні прийматися на основі Конституції і законів України, міжнародних договорів, ратифікованих парламентом.

307

Ступінь правової регламентації процедури діяльності державних органів різний. Він є вищим щодо Верховної Ради і судових органів. Перша діє у специфічному сесійному порядку, який досить детально врегульований у Регламенті Верховної Ради, а другі — розглядають цивільні і кримінальні справи в межах спеціальної процедури — цивільного і кримінального судочинства. Конституційний Суд України діє не тільки на основі Конституції України, а й Закону «Про Конституційний Суд України», Регламенту Конституційного Суду України. Явно менше врегульовані процедури діяльності Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади. Більш ґрунтовного правового закріплення, визначення юридичної природи і підстав появи потребує прийняття актів Президента України (указів, розпоряджень).

*По-четверте*, державний орган уповноважений державою виконувати її завдання і функції. Наприклад, Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади згідно зі ст. 116 Конституції виконує цілий комплекс управлінських функцій і повноважень на основі Конституції та законів України, актів Президента

України. Глава держави, Верховна Рада України, уряд, суди реалізують практично всі функції держави.

Кожний з цих та інших органів наділені відповідною компетенцією, до якої належать сукупність предметів їх відання і повноважень стосовно цих предметів відання. Державний орган, виконуючи свої функції, одночасно бере участь у реалізації різних функцій держави. Так, ст. 80 Конституції закріплює Верховну Раду як парламент, єдиний орган законодавчої влади в Україні. У ст. 102 Конституції України Президент України визначається як глава держави, Кабінет Міністрів — як вищий орган у системі органів виконавчої влади (ст. 113). Закріплюючи призначення органу, його місце в державному механізмі, норми Конституції України значною мірою визначають й інші якісні характеристики державного органу, і насамперед його компетенцію, організаційну структуру, принципи, на базі яких створюються ці органи.

*По-п'яте*, важливою конституційною ознакою державного органу є його компетенція. Конституція України виходить з того, що правовий статус органу має включати чітку, деталь-

308

ну регламентацію повноважень органів. Це досягається за рахунок наділення кожного державного органу відповідними правами, які, як правило, одночасно є для нього й обов'язками, встановленням сфери застосування цих прав (предметів відання) і територіальних меж їх використання. Компетенція, таким чином, є юридичним вираженням функцій державного органу<sup>1</sup>. Конституція, як правило, детально не регламентує компетенцію органів державної влади. Вона детально розкривається в поточному конституційному законодавстві: закон про прокуратуру; закон про судоустрій в Україні; закон про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, закон про Конституційний Суд України тощо.

*По-шосте*, орган держави є частиною єдиного державного апарату, відповідної системи органів державної влади тієї чи іншої країни. Всі вони між собою тісно взаємопов'язані.

*По-сьоме*, орган держави має внутрішню структуру, яка складається із підрозділів, що скріплені єдністю цілей, заради яких вони були створені, і дисципліною, якої всі службовці мають додержуватися. Структура державного органу є похідною від виконуваних ним функцій, обсягу повноважень, компетенції. Структура державних органів може бути досить простою (прокурор району) або складною (Верховна Рада України з її комітетами, комісіями). Чим вище місце органу у - вертикальній ієрархії, тим, як правило, складніша його структура.

Органи Української держави можна класифікувати за різними ознаками.

*За способом виникнення* їх поділяють на первинні і вторинні. Первинні органи держави ніякими іншими органами не створюються. Вони обираються за встановленою процедурою і наділяються владними повноваженнями безпосередньо виборцями (Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Президент України). Похідні органи створюються первинними органами, які наділяють їх владними повноваженнями (Адміністрація Президента України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини).

-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Кутафін О. Е., Шеремет К. Ф.* Компетенция местных Советов. — М., 1998. — С. 31.

*За обсягом владних повноважень* органи Української держави згідно з Конституцією України поділяються на вищі (парламент України, Президент України, Кабінет Міністрів України) і місцеві (місцева державна адміністрація). Не всі місцеві органи є державними (наприклад, органи місцевого самоврядування). Вищі органи держави найбільш повно уособлюють державну владу, яка поширюється на всю територію держави. Місцеві органи держави функціонують в адміністративно-територіальних одиницях (область, район), їх повноваження поширюються тільки на їх територію.

*За широтою компетенції* виділяють органи держави загальної і спеціальної компетенції. Органи загальної компетенції правомочні вирішувати широке коло питань. Наприклад, уряд України, виконуючи Конституцію і закони України, бере активну участь у реалізації всіх функцій держави. Так, згідно зі ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю тощо. Органи спеціальної (галузевої) компетенції спеціалізуються на виконанні якоїсь однієї функції, одного виду діяльності (наприклад, Міністерство юстиції України).

*За видами діяльності* на основі принципу поділу влади державні органи поділяються на законодавчі, виконавчі та судові.

Органи державної влади України розрізняють і за тим, що одні з них — це колективні утворення (наприклад, Верховна Рада України, яка складається із 450 народних депутатів), а інші представлені однією особою (Президент України). За загальним правилом орган держави складається із колективу державних службовців, правовий статус яких визначається законами і конкретизується в посадових інструкціях, штатних розкладах тощо. До державних службовців належать і посадові особи, які мають владні повноваження, видають правові акти, самостійно проводять їх у життя. Службовці безпо-

310

середньо матеріальних благ не виробляють, тому утримання їх покладається на суспільство. Вони отримують заробітну плату в державному органі відповідно до займаної посади.

## **§ 2. Принципи організації і діяльності державних органів**

Організація і діяльність державних органів базуються на відповідних принципах: поділу влади, народовладдя, унітаризму, законності, позапартійності, гуманізму. Це основоположні конституційні принципи, які визначають демократичну спрямованість діяльності державних органів.

**Принцип поділу влади** закріплений у ст. 6 Конституції України. Він означає, що законодавча, виконавча і судова влада реалізується різними державними органами, які стримують і урівноважують одна одну в процесі виконання своїх завдань і функцій. Поділ влади об'єктивно виражається в спеціалізації державних органів за видами діяльності, які наділяються відповідною компетенцією, самостійні і незалежні в

реалізації своїх повноважень і володіють можливістю стримувати і контролювати одна одну. Причому ні одна з гілок влади не може прийняти на себе функції іншої, але й діяти ізольовано вони теж не можуть. Тому вони мають взаємодіяти, створюючи єдиний механізм. Елементами системи отримань і противаг, як правило, є: термін повноважень посадових осіб різних рівнів; несумісність депутатського мандата з іншим представницьким мандатом чи з перебуванням на державній службі (частина друга ст. 78 Конституції України); право вето на закони (ст. 94 Основного Закону); право розпуску парламенту України (частина друга ст. 90 Конституції); вотум недовіри уряду з боку парламенту (частина перша ст. 87 Конституції); незалежність судового корпусу тощо. Реалізація конституційного принципу поділу влади ставить заслін зловживанню владою, захищає громадянина від свавілля посадових осіб, створює передумови для ефективної діяльності державного апарату.

311

**Принцип народовладдя** проявляється в демократичній організації Української держави, республіканській формі правління, за якої носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. При цьому народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування (статті 1, 5 Конституції). Але головне місце в системі засобів реалізації влади народу України займає механізм держави в особі її органів.

**Принцип гуманізму** у формуванні і діяльності Української держави базується на тому, що в ст. 1 Конституції держава визнається як соціальна. Відповідно зусилля державних органів мають бути спрямовані на задоволення матеріальних і духовних потреб особи, забезпечення благополуччя людини і суспільства. Конституція (ст. 3) уперше в основах конституційного ладу проголосила, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Ця конституційна вимога звернена до всіх без винятку органів держави, до кожного державного службовця. Це положення знаменує принциповий поворот у взаємовідносинах громадянина і держави<sup>1</sup>. Безумовно, зміни не можуть відбутися швидко, але важливо, що Конституція гарантує новий магістральний шлях розвитку України як демократичної, правової, соціальної держави, де права людини мають бути в центрі уваги органів держави.

**Принцип унітаризму** у формуванні і діяльності державного механізму визначається тим, що згідно з частиною другою ст. 2 Конституції України наша держава є унітарною. Наявність у її складі Автономної Республіки Крим не робить її федерацією. Цей принцип впливає на структуру державного механізму України, характер взаємовідносин державних органів між собою по вертикалі і горизонталі.

**Принцип законності** полягає в тому, що всі державні органи повинні виконувати закони. Згідно з частиною другою ст. 19 Конституції України органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти ли-

-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Тодыка Ю. Н.* Основи конституційного строя Украины. — Х., 2000. — С. 104—112.

ше на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Щодо організації і діяльності механізму Української держави цей принцип містить у собі такі вимоги, як: найвища юридична сила Конституції, пряма дія її



норм, реалізація всіх державних владних функцій виключно на основі законів і відповідних їм підзаконних нормативно-правових актів, відповідальність органів держави, державних службовців за забезпечення законності, прав і свобод людини і громадянина, рішуча боротьба з порушенням Конституції та законів.

До принципів, які характеризують внутрішньо-організаційні відносини в системі органів державної влади України, можна, віднести: рівне право доступу громадян до державної служби (частина друга ст. 38 Конституції України); обов'язковість для державних службовців рішень, прийнятих вищими державними органами і керівниками в межах їх повноважень і на основі законодавства України; гласність у реалізації державної служби; відповідальність службовців за прийняті рішення, невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків; позапартійність державної служби, відокремлення церкви від держави; поєднання єдиноначальності і колегіальності.

Так, закріплений у частині другій ст. 38 Конституції принцип рівності доступу громадян до державної служби відповідає ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р., відповідно до якого кожний громадянин повинен мати доступ у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби. Цей принцип означає рівне право громадян на заняття будь-якої державної посади відповідно до своїх здібностей і професійної підготовки.

Принцип позапартійності державної служби, відокремлення церкви від держави означає, що в державних органах не можуть утворюватися структури політичних партій, релігійні організації. Державні службовці керуються законодавством України і при виконанні посадових обов'язків не зв'язані рішеннями партій, політичних рухів, інших громадських формувань.

Відокремленість церкви від держави є однією з ознак сучасної правової держави. Світський характер України полягає у

313

відсутності над державою церковної ієрархії. Цей принцип проявляється в громадянському правосудді, в державній реєстрації актів громадянського стану, у відсутності у державних службовців обов'язків сповідувати відповідну релігію. Вказівка в офіційних документах на ставлення до релігії не допускається.

### **§ 3. Система органів державної влади**

Державні органи в правовій, демократичній державі утворюють у сукупності систему, яка має відповідні ознаки. Така система органів держави характеризується єдністю, яка зумовлена соціальною сутністю державних органів, спільністю їх завдань і функцій. Ця єдність органів виходить із єдності волі й інтересів волі народу, який є першоджерелом влади. Діяльність всієї системи органів державної влади України має бути спрямована на забезпечення прав людини і громадянина. Єдність системи цих органів проявляється в тому, що органи, які їх складають, діють не розрізнено, а сумісно, перебувають у тісній взаємодії, взаємозв'язку і взаємозалежності. Система державних органів являє собою і організаційну єдність, оскільки органи обираються або створюються іншими, одні керують іншими; одні підзвітні і підконтрольні іншим. Усі органи діють на основі Конституції та законів України. Акти, прийняті вищими за належністю органами, є обов'язковими для нижчих за належністю. Так, акти Кабінету Міністрів України є обов'язковими для виконання міністерствами, місцевими держадміністраціями тощо. Таким чином, між державними органами існує

організаційно-правовий зв'язок.

Система органів держави не є незмінною. Вона новелізується під впливом історичних, економічних, політичних, соціальних та інших факторів. Ця система змінюється разом з розвитком держави.

Єдність системи державних органів зумовлює і поділ їх на складові частини — види державних органів. Конституція України, конституційне законодавство, закріплюючи систему і структуру органів державної влади, в основу поклали функ-

314

ціональне призначення відповідних органів, їх роль і місце в державному механізмі. Структура і види органів встановлені залежно від форми державного устрою (унітарна держава) і відповідно до принципу поділу влади при реалізації державної влади (ст. 6 Конституції України).

У структурі державного механізму особливе місце посідають **законодавчі органи**, на які відповідно до принципу поділу влади покладена законодавча, правотворча діяльність. Вони приймають закони, які мають найвищу юридичну силу і врегульовують найважливіші суспільні відносини. Законодавча діяльність — це прерогатива представницьких органів державної влади, які обираються, як правило, на основі загального, прямого, рівного виборчого права. На сучасному етапі представницька форма реалізації законодавчої влади є найбільш доцільною з погляду демократії і самоврядування народу. Водночас законодавча влада народом може бути реалізована через своїх представників у парламентах. Народ може приймати закони безпосередньо, шляхом всенародного голосування — референдуму. Так, згідно зі ст. 3 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» предметом всеукраїнського референдуму може бути прийняття, зміна або скасування законів України або їх окремих положень. В історії України ще не було випадку, щоб закон приймався всеукраїнським референдумом. Референдум є досить складною і дорогою процедурою й проводиться тільки з найважливіших питань загальнодержавного значення.

Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Вона є парламентом. Це свідчить, що ніякі інші державні органи не мають права приймати закони. До 1992 р. у період між сесіями Верховної Ради законодавчу владу здійснювала Президія Верховної Ради України шляхом внесення змін і доповнень до чинних законодавчих актів. Верховна Рада, за Конституцією України 1996 р., втратила статус найвищого органу державної влади та вперше набула всіх основних рис парламенту України — єдиного, загальнонаціонального, представницького, колегіального, виборного, однопалатного, постійно діючого органу законодавчої влади

315

України. Органи державної влади стали рівноправними і незалежними один від одного.

**Виконавчі органи** — це органи, які реалізують державну владу у формі організації виконання законів. Вищим виконавчим органом у державі є уряд, який, як правило, формується шляхом призначення. Спосіб його призначення зумовлений формою правління, політичними й історичними-особливостями країни. До виконавчих органів держави відносять також міністерства та інші центральні органи державної виконавчої влади, які здійснюють керівництво в різних сферах державного життя, організовуючи реалізацію законів та інших нормативно-правових актів вищих органів державної влади. Виконавчій владі та системі її органів присвячено розділ VI Конституції «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади». Єдність органів

системи виконавчої влади України зумовлена єдністю всієї державної влади, розмежуванням компетенції між органами виконавчої влади, спрямованістю їх діяльності на вирішення управлінських завдань. Очолює цю систему влади Кабінет Міністрів України — вищий орган виконавчої влади.

**Судові органи** здійснюють судову владу, яка є незалежною, і самостійною гілкою державної влади. Судова влада реалізується спеціальними державними органами — судами. Головним призначенням судів є захист прав суб'єктів права шляхом вирішення у процесуальній формі кримінальних і цивільних справ та спорів. Особливе місце серед судів займають конституційні суди, які здійснюють контроль і нагляд за відповідністю конституції інших нормативно-правових актів. У деяких державах функції конституційного суду виконують верховні суди (наприклад, у США) або спеціальні державні органи (наприклад, Конституційна рада Франції, Конституційний суд ФРН). В Україні судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язко-

-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Погорілко В. Ф., Тодика Ю. М.* Конституційно-правовий статус Верховної Ради України // Конституційне право України / За ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. — К., 1999. — С. 174.

316

вими до виконання на всій її території. Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. Відповідно до закону діють апеляційні та місцеві суди. Створення надзвичайних та особливих судів не допускається.

Особливе місце в системі органів державної влади належить інституту **глави держави**. У політичній практиці різних держав це офіційна особа, яка займає формально вище місце в системі державних органів і здійснює представництво держави у внутрішньополітичному житті та у міжнародних відносинах. Є два види цього інституту — монарх і президент. Відповідно розрізняють дві основні форми державного правління: монархію і республіку. Важливість і необхідність інституту глави держави полягає в тому, що він координує діяльність усіх вищих органів державної влади, виражає інтереси всього суспільства, слугує гарантом суверенітету й територіальної цілісності держави. Згідно зі ст. 102 Конституції України Президент України є главою держави і виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина. Це принципово новий для України державний інститут, який справляє важливий вплив на всю систему державних органів України. Згідно з Конституцією (ст. 103) Президент України обирається народом терміном на п'ять років. Організаційно він самостійний і не належить ні до однієї гілки влади, але намагається забезпечити їх узгоджене функціонування. Президент тісно взаємодіє із законодавчим органом — Верховною Радою України, має широкі повноваження у сфері виконавчої влади.

В Україні є й інші види державних органів, які здійснюють відповідні функції держави. Окрему групу, наприклад, складають органи прокуратури на які покладаються згідно зі ст. 121 Конституції України функції: підтримання державного обвинувачення в суді, представництво інтересів громадян або держави у визначених законом випадках; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних спра-

317

вах. Організація і порядок діяльності органів прокуратури визначається законом.

Система і структура органів державної влади України, безумовно, змінюватиметься під впливом різних чинників. Важливо, щоб державний механізм якомога ефективніше працював на забезпечення прав людини і громадянина. Правова демократична держава проявляється насамперед у демократичному стилі роботи державного апарату.

#### Контрольні запитання

1. Дайте визначення поняття державного органу і назвіть його конституційно-правові ознаки.
2. Дайте класифікацію органів державної влади.
3. На яких конституційно-правових принципах базується організація і діяльність органів державної влади?
4. Яка система органів державної влади в Україні?

318

## РОЗДІЛ 15

### ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

#### § 1. Верховна Рада в механізмі державної влади

Парламент (від лат. *parlare* — говорити, англ. — *parliament* фр. — *parlement*) або легіслатура (від лат. *lex* — закон) — вищий загальнонаціональний представницький орган державної влади, правомочний виконувати на основі конституційних приписів законодавчу, установчу, контрольну та інші функції.

Попередниками парламентів були державні установи представницького характеру Стародавніх Греції та Риму (наприклад, рада п'ятисот в Афінах). У XII—XIV ст. у країнах Європи виникають станово-представницькі установи, які певною мірою обмежували владу монарха (наприклад, іспанські кортеси, генеральні штати у Франції, рада королівства в Англії). Вважається, що англійський парламент існує з 1265 р., коли вперше були скликані збори, які обмежували владу короля і досить широко представляли інтереси країни (поряд з баронами в ньому засідали по два лицарі від кожного графства і по два представники від кожного міста). Проте історія сучасного парламенту як загальнонаціонального представницького і законодавчого органу починається лише після буржуазних революцій XVII—XVIII ст.

Конституція України 1996 р. закріпила якісно нову організацію державної влади. Відмовившись від ієрархічної, вертикальної системи організації державної влади, що існувала в Україні упродовж кількох десятиліть, вона сприйняла загаль-

319

новизнаний принцип організації державної влади — принцип поділу її на законодавчу, виконавчу та судову. Органи державної влади України стали рівноправними і незалежними один від одного. При цьому Верховна Рада України, за Конституцією, остаточно втратила колишній статус найвищого органу державної влади, але вперше набула всіх основних рис статусу парламенту України — єдиного загальнонаціонального, представницького, колегіального, виборного, однопалатного, постійно діючого органу законодавчої влади України<sup>1</sup>.

Новий конституційно-правовий статус Верховної Ради України суттєво відрізняється від встановленого Конституцією України 1978 р. та Конституційним договором від 8 червня 1995 р. Ця відмінність зумовлена рядом чинників. Уперше з часів УНР (Конституція УНР від 29 квітня 1918 р.) представницький законодавчий орган України конституційовано як парламент. Застосування терміна «парламент» до Верховної Ради України свідчить про сприйняття ряду основних положень доктрини парламентаризму, під чим розуміють систему правління, що характеризується чітким розмежуванням законодавчої і виконавчої функцій влади.

Важливою рисою українського парламенту як органу законодавчої влади є його єдність — винятковість, універсальність у системі органів державної влади, що зумовлено насамперед унітарним характером нашої держави, тобто державним устроєм, поділом державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, внутрішньою структурою парламенту та іншими обставинами. Сьогодні в Україні немає інших органів законодавчої влади — загальнонаціональних або місцевих, крім

-----  
<sup>1</sup> Проблемам становлення українського парламентаризму приділяють дедалі більшу увагу вчені-конституціоналісти України: Ю. С. Шемшученко, Л. Т. Кривенко, В. Ф. Погорілко, В. М. Шаповал, А. З. Георгіца, В. С. Журавський та ін. Див.: *Шемшученко Ю.* Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму // Віче. 1997. № 1; *Кривенко Л. Т.* Верховна Рада України. — К., 1997; *Кривенко Л.* Розподіл влад і процесуальні права парламенту // Віче. — 1998. — № 3; *Кривенко Л.* Зміцнення українського парламентаризму і конституційні аспекти // Віче. — 1995. — № 5; *Шаповал В.* Зарубіжний парламентаризм. — К., 1993; *Шаповал В. М.* Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. — К., 1997; *Георгіца А. З.* Сучасний парламентаризм: проблеми теорії і практики. — Чернівці, 1998.

320

Верховної Ради України. До 1992 р. у період між сесіями Верховної Ради законодавчу владу здійснювала Президія Верховної Ради шляхом внесення змін і доповнень до чинних законодавчих актів. **Верховна Рада України є загальнонаціональним органом державної влади**, оскільки наділена правом представляти весь український народ — громадян України всіх національностей і виступати від імені всього народу. Це впливає як з преамбули Конституції України та її змісту, так і з назви парламенту — Верховна Рада України. Колегіальний характер Верховної Ради як парламенту України полягає насамперед у її складі й порядку роботи. Верховна Рада складається з 450 народних депутатів (ст. 76 Конституції) і є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу (ст. 82 Конституції України). Рішення Верховної Ради приймаються на її пленарних засіданнях шляхом голосування (ст. 84 Конституції). Закони та інші акти Верховна Рада приймає більшістю її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією (ст. 91). Виборний характер українського парламенту полягає в тому, що він формується виключно шляхом виборів народних депутатів. Ці вибори є вільними і демократичними. Вони проводяться на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Верховна Рада України є однопалатним парламентом. Це зумовлено насамперед тим, що Україна є унітарною державою<sup>1</sup>. Парламент України — це орган загальної компетенції. Він бере участь у реалізації всіх функцій Української держави.

Конституційно-правовий статус Верховної Ради зумовлений президентсько-парламентською формою правління. Це проявляється у підзвітності і підконтрольності

Кабінету Міністрів перед парламентом України, у наявності у Президента України права розпуску Верховної Ради України, права вето на закони тощо. Це дає підстави віднести Верховну Раду до парламентів змішаного типу.

Зазначені риси парламенту України зумовлюють властиве лише йому місце в системі органів державної влади. Парла-

-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Погорілко В. Ф., Тодика Ю. М.* Вказ. праця. — С. 174—175.

мент України є пріоритетним органом у системі органів державної влади України, першим серед рівних. Він здійснює законодавчу владу, бере участь у формуванні органів виконавчої і судової влади, є загальним представником народу і виразником його волі, має багатогранні відносини з іншими органами державної влади та з суб'єктами політичної системи: політичними партіями, громадськими об'єднаннями тощо. У нього досить широкі міжнародні зв'язки, які розширюються і збагачуються.

Найтіснішими і багатогранними є відносини парламенту з Президентом і Кабінетом Міністрів. Це зумовлено їх функціями і повноваженнями, передбаченими Конституцією і законами, системою взаємних стримань і противаг та іншими обставинами. Конституцією України передбачена участь парламенту у формуванні органів державної влади на паритетних засадах з Президентом України.

Конституція України закріплює основи взаємовідносин між Верховною Радою України і гілками виконавчої та судової влади. Верховна Рада України призначає вибори Президента України (п. 7 ст. 85 Конституції), здійснює усунення його з поста в порядку особливої процедури (імпічменту), встановленої ст. 111 Конституції України. Президент України в свою чергу призначає позачергові вибори до Верховної Ради у строки, встановлені Конституцією України (п. 7 ст. 106); в окремих випадках припиняє повноваження парламенту (п. 8 ст. 106 Конституції України).

Взаємодія між Верховною Радою України і виконавчою владою проявляється в утворенні деяких державних органів. Наприклад, Верховна Рада надає згоду на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України (п. 12 ст. 85 Конституції), 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; на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України; висловлює недовіру Генеральному прокурору України, що має наслідком його відставку з посади (п. 25 ст. 85 Конституції).

Верховна Рада України призначає та звільняє половину складу Ради Національного банку України, другу половину

призначає Президент України (п. 19 ст. 85; п. 12 ст. 106 Конституції).

Верховна Рада України, Президент України та з'їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду України (ст. 148 Конституції). Президент як глава держави створює суди у визначеному законом порядку (п. 23 ст. 106 Конституції). Перше призначення на посаду професійного судді терміном на п'ять років здійснюється Президентом України. Всі інші судді, крім суддів Конституційного Суду України, обираються Верховною Радою безстроково, в порядку, встановленому законом (ст. 128 Конституції).

Президент України бере участь у законодавчому процесі: він має право законодавчої ініціативи (таке право належить також Кабінету Міністрів України (ст. 93 Конституції)).

Термін повноважень Верховної Ради України — чотири роки (ст. 76 Конституції). Верховна Рада є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу (частина друга ст. 82 Конституції). Повноваження Верховної Ради припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради нового скликання. Президент України може достроково припинити повноваження Верховної Ради, якщо протягом 30 днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися. Повноваження Верховної Ради не можуть бути достроково припинені в останні шість місяців терміну повноважень Президента України (ст. 90 Конституції). У разі закінчення терміну повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану (частина четверта ст. 83 Конституції).

## **§ 2. Конституційний склад і структура парламенту України**

Загальний кількісний склад Верховної Ради України та її структура визначаються Конституцією України, Регламентом Верховної Ради України та законами про окремі її інститути.

323

Згідно зі ст. 76 Конституції України конституційний склад Верховної Ради України — 450 народних депутатів України. Така кількість народних депутатів зумовлена такими факторами: кількістю населення (громадян) України, виборчою системою, структурою парламенту та іншими обставинами.

Чисельний склад парламенту визначається з урахуванням різних чинників. Так, з одного боку, чисельність парламенту має бути достатньою для забезпечення його представницького характеру. Для того, щоб парламент виступав реальним представником народу, до його складу мають входити відносно численні об'єднання парламентаріїв (депутатські групи та фракції), які відображали б інтереси значних прошарків суспільства. Крім того, відповідною має бути чисельність його робочих органів (комітетів та комісій), які здійснюють законопроектну та контрольну діяльність. З другого боку — надмірна чисельність парламенту суттєво ускладнює організацію його роботи. Оптимальною з огляду на ці обставини, вважається чисельність парламенту в 350—500 депутатів. На чисельність парламенту можуть впливати і такі чинники, як його структура, чисельність населення країни, форма державного устрою тощо. Для прикладу, чисельність парламентаріїв європейських країн коливається від 60 (Люксембург) до 662 (Палата громад парламенту Великої Британії та Бундестаг ФРН).

Конституція України 1996 р. залишила загальну структуру Верховної Ради без змін (у вигляді однопалатного парламенту), але значно оновила окремі її інститути. Найважливішими віхами української парламентської реформи є припинення існування Президії Верховної Ради України як постійно діючого органу загальної компетенції, перетворення постійних комісій Верховної Ради на комітети Верховної Ради та ряду інших інститутів, зокрема інституту найстаршого за віком депутата для відкриття першого засідання першої сесії Верховної Ради та для здійснення процедури складення

присяги народними депутатами, інституту представника Президента України у Верховній Раді та інших. Започатковано створення ряду елементів інфраструктури Верховної Ради: Парламентське видавництво, Парламентська бібліотека, Інститут законодавства, друковані органи — «Відомості Верхов-

324

ної Ради України», журнал «Віче», газета «Голос України» та ряд інших.

Відповідно до ст. 88 Конституції України Верховна Рада України обирає зі свого складу Голову Верховної Ради України, його Першого заступника і заступника. Голова Верховної Ради має такі повноваження: веде засідання Верховної Ради України; організовує підготовку питань до розгляду на її засіданнях; підписує акти, прийняті Верховною Радою; представляє Верховну Раду у відносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав; організовує роботу Апарату Верховної Ради.

Верховна Рада затверджує перелік комітетів, обирає їх голів. Комітети здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України (ст. 89 Конституції). Значення комітетів полягає, по-перше, в забезпеченні безперервної і ефективної діяльності Верховної Ради, яка працює в сесійному порядку; по-друге, в найбільш повному залученні народних депутатів до роботи Верховної Ради. Це — своєрідна форма об'єднання депутатів усередині Верховної Ради, бо ні сесія, ні депутатські групи та фракції, ні індивідуальна робота депутатів не можуть виконувати цієї ролі в повному обсязі. Верховною Радою четвертого скликання створені такі комітети: з питань правової політики; з питань державного будівництва та місцевого самоврядування; з питань соціальної політики та праці; з питань науки і освіти; з питань охорони здоров'я, материнства та дитинства; з питань культури і духовності; з питань економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій; з питань бюджету; з питань молодіжної політики, фізичної культури, спорту і туризму; з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин; з питань фінансів і банківської діяльності; з питань промислової політики і підприємництва; з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки; з питань аграрної політики та земельних відносин; з питань будівництва, транспорту, житлово-комунального господарства та зв'язку; з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи; з питань законодавчого забезпечення правоохоронної

325

діяльності; з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією; з питань національної безпеки і оборони; з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України; з питань свободи слова та інформації; з питань європейської інтеграції; у закордонних справах; у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів, а також Спеціальна контрольна комісія з питань приватизації.

Таким чином, Верховна Рада України четвертого скликання сформувала склад 24 комітетів і однієї спеціальної комісії, в яких належним чином представлені члени парламентських фракцій: «Єдина Україна», «Наша Україна», Комуністичної партії України, Блоку Юлії Тимошенко, Соціалістичної партії України, Соціал-демократичної партії України (об'єднаної) та депутатських груп.

Кожен комітет, який очолює роботу над певним законопроектом чи проектом іншого акта Верховної Ради України, узагальнює та систематизує пропозиції, поправки і



висновки інших комітетів, окремих народних депутатів і готує їх до розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України. Для здійснення законопроектних та інших функцій комітетам надаються, зокрема, такі права: а) публікувати у пресі до внесення на розгляд Верховної Ради у першому читанні законопроекти, що належать до їх компетенції, і звертатися до наукових установ і організацій, громадян та їх об'єднань з пропозицією висловити свою думку щодо них. У разі опублікування законопроекту мають бути зазначені всі автори його в цілому та його структурних частин, а також ініціатори його внесення; б) укладати договори з науковими установами, навчальними закладами та спеціалістами про науково-інформаційний пошук, розробку, доопрацювання та експертизу законопроекту, залучати до цієї роботи працівників міністерств і відомств, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування; в) вносити пропозиції щодо проведення всеукраїнського референдуму.

Верховна Рада України у межах своїх повноважень може створювати також тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань. Крім того, для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, Верховна Рада може створювати тимчасові слідчі ко-

326

місії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від її конституційного складу. Організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради, її тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій встановлюється законом.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини призначається Верховною Радою для здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина (ст. 101 Конституції). Рахункова палата створюється для контролю за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України (ст. 98).

Роботу Верховної Ради забезпечує Апарат Верховної Ради. Його керівника призначає на посаду та звільняє з посади Верховна Рада. Вона затверджує також структуру свого Апарату (п. 35 ст. 85 Конституції). Організація і порядок діяльності Верховної Ради, статус народних депутатів України визначається виключно законом України.

### § 3. Основні принципи діяльності Верховної Ради України

Правовою базою порядку роботи Верховної Ради є Конституція України, Регламент Верховної Ради України, інші закони. Парламент України — постійно діючий орган. У Конституції (частині першій ст. 78) записано: «Народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі».

У конституційному законодавстві відображені також принципи функціонування парламенту України: законність (легітимність) діяльності парламенту, постійність і гласність роботи, колегіальність, ведення роботи державною мовою.

**Принцип законності (легітимності) діяльності Верховної Ради** впливає із самої природи розділу Конституції «Верховна Рада України», де визначені умови легітимності парламенту, його конкретні повноваження, основи взаємовідносин з іншими структурами державного механізму.

**Принцип постійно діючого органу** означає, що парламент України функціонує на постійній основі, а не так, як було в радянський період, коли Верховна Рада збиралася двічі на

рік на кілька днів. Чинний український парламент має право в будь-який час збиратися і приймати рішення з питань своєї компетенції.

**Принцип гласності діяльності парламенту України** означає, що громадяни (виборці) повинні мати змогу спостерігати за роботою своїх парламентаріїв. У Конституції (частина перша ст. 84) встановлено, що засідання Верховної Ради проводяться відкрито. Закрите засідання проводиться за рішенням більшості від конституційного складу парламенту. Згідно з Регламентом засідання Верховної Ради, інших органів парламенту є відкритими і гласними, за винятком, встановленим Регламентом. Гласність роботи Верховної Ради забезпечується згідно зі ст. 1.04 Регламенту шляхом трансляції її засідань по телебаченню і радіо, публікації стенографічного звіту засідань Верховної Ради, публікації її рішень у «Відомостях Верховної Ради України», газеті «Голос України» та інших виданнях парламенту. Представники телебачення, радіо і преси можуть бути акредитовані на певний термін або на весь час сесії Верховної Ради. На засіданнях парламенту можуть бути присутні громадяни на визначених для них місцях і за попереднім записом, який веде Апарат Верховної Ради. Принцип гласності — один із визначальних конституційних принципів діяльності органів влади у правовій державі<sup>1</sup>.

**Принцип колегіальності роботи Верховної Ради України** означає, що ні одне її рішення не може прийматися кимсь одноособово. Конституція (частина друга ст. 84) встановлює: «Рішення Верховної Ради приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування», а в ст. 91 закріплено, що Верховна Рада приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією.

#### **Принцип ведення роботи парламенту державною мовою**

встановлений у ст. 1.03 Регламенту: «Робота Верховної Ради України ведеться державною мовою». У разі, коли промовець

<sup>1</sup> Докладніше див.: *Тодика Ю., Серьогін В.* Конституційний принцип гласності: поняття та сутність // Вісник Академії правових наук України. — 1998. — № 1(12). — С. 50—58.

не володіє державною мовою, він має право виступати іншою мовою.

## **§ 4. Функції парламенту України**

У функціях і компетенції Верховної Ради України відображається її соціально-політична роль та місце у механізмі державної влади, у реалізації функцій держави.

**Функції Верховної Ради України** — це основні напрями її діяльності в різних сферах суспільних відносин.

Функції і компетенція Верховної Ради пов'язані зі специфікою її конституційно-правового статусу як парламенту змішаного типу. Головними функціями Верховної Ради є: представницька, законодавча, установча, функція парламентського контролю. До парламентських функцій належать також бюджетно-фінансова, функція міжпарламентських зв'язків та ін. Верховна Рада, як правило, здійснює ці функції, але вони не вважаються головними серед її основних функцій. Класичну класифікацію

функцій парламенту запропонував англійський державознавець У.Берджот. До них він відносив: законотворчість, формування інших органів, політичне волевиявлення та контроль за урядом, представництво нації.

**Представницька функція Верховної Ради України.** Ця функція парламенту України покликана виражати волю народу — основу державної влади. Вона реалізується шляхом проведення періодичних вільних виборів, які спрямовані на виявлення інтересів різних соціальних груп. Мирний перехід державної влади від одних представників суспільства до інших відбувається на основі вільного волевиявлення виборців. Це означає, що серед усіх державних інститутів парламент виступає як орган загальнонародного представництва. Представництво як спосіб діяльності парламенту України виражається насамперед в обов'язку народних депутатів підтримувати тісні зв'язки з виборцями. Представницька функція Верховної Ради проявляється і в тому, що в законах, які приймаються, знаходиться вираження суспільний інтерес. У роботі парламенту відображаються найбільш актуальні питання життєдіяльнос-

329

ті держави, суспільства, людини. У цьому аспекті представницька роль парламенту має важливе значення для становлення громадянського суспільства, втілення принципів демократії та правової держави, забезпечення прав людини.

**Законодавча функція Верховної Ради** є найважливішою і найбільш об'ємною за значенням і змістом. В її межах формується правова система Української держави, забезпечується правове регулювання відносин, що виникають у суспільстві і потребують законодавчого регулювання. Зміст законодавчої діяльності Верховної Ради полягає в підготовці і прийнятті законів. Законодавча функція спрямована на встановлення надійного правопорядку. Вона спрямована на ділове співробітництво парламенту з іншими гілками влади у нормотворчій діяльності, що гарантує стабільність у країні, формування правової основи, подальший розвиток держави і суспільства.

Законодавча функція Верховної Ради — найважливіший напрям її діяльності. Верховна Рада України в межах своєї компетенції приймає закони з питань, що потребують законодавчого регулювання. При цьому вона не має права втручатися до сфери компетенції інших органів, які здійснюють нормотворчу підзаконну діяльність (Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства тощо). Здійснюючи законодавчу функцію, Верховна Рада за допомогою закону надає своєму рішенню найвищої юридичної сили, визначаючи тим самим і правову базу організації і діяльності органів виконавчої та судової влади. Право парламенту приймати закони визначає особливе місце Верховної Ради в системі державного механізму України.

Головним змістом законодавчої функції Верховної Ради є прийняття законів. Із змісту Конституції випливає, що Верховна Рада може приймати закон з будь-якого питання у межах своїх повноважень, за винятком тих, які вирішуються виключно всеукраїнським референдумом. Водночас Конституцією передбачається коло питань, які регулюються виключно законами України. Згідно зі ст. 92 Конституції виключно законами України визначаються: права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; громадянство; правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства; права корінних народів

330

і національних меншин; порядок застосування мов. Основну групу питань виключно законодавчого регулювання становлять екологічні, соціальні, культурні та економічні

питання; засади використання природних ресурсів виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку; основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури й охорони здоров'я; екологічної безпеки; правовий режим власності; правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання; засади регулювання демографічних і міграційних процесів.

Виключно законами визначаються основи політичної системи, організація і діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів інформації; організація і порядок проведення виборів і референдумів; організація і порядок діяльності Верховної Ради, статус народних депутатів; організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики; судоустрій, правосуддя; статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, органів і установ виконання покарань; основи організації і діяльності адвокатури. Також лише законами визначаються: територіальний устрій України; засади місцевого самоврядування; статус столиці України; спеціальний статус інших міст; правовий режим державного кордону; основи національної безпеки, організації Збройних Сил і забезпечення громадського порядку; правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації. Традиційними є також законодавче визначення засад цивільно-правової відповідальності; діянь, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями та відповідальність за них<sup>1</sup>.

-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Погорілко В. Ф., Тодика Ю. М.* Вказ. праця. — С. 187.

Крім того, виключно законами встановлюються: Державний бюджет і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види та ін. Законами також встановлюються: порядок використання і захисту державних символів; військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання; державні нагороди; державні свята; одиниці ваги, міри і часу, порядок встановлення державних стандартів; порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний або міграційний режим, відмінний від загального; оголошується амністія (ст. 92 Конституції).

Однією з головних функцій Верховної Ради є **установча функція**. Пріоритетними напрямками діяльності парламенту щодо здійснення цієї функції є формування або участь у формуванні органів виконавчої і судової влади, а також формування власних парламентських структур; призначення і звільнення з посад осіб інших органів державної влади, сприяння формуванню органів місцевого самоврядування.

Таким чином, основними напрямками діяльності Верховної Ради у здійсненні установчої функції є: участь у формуванні органів виконавчої влади; формування органів судової влади; створення парламентських структур; участь у формуванні інших органів державної влади; вирішення питань територіального устрою України і забезпечення

формування органів місцевого самоврядування.

Пріоритетним напрямом установчої функції парламенту є призначення виборів Президента у терміни, передбачені Конституцією. Обрання Президента відповідно до ст. 103 Конституції здійснюється громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування терміном на п'ять років.

Роль парламенту у формуванні органів виконавчої влади за чинною Конституцією істотно змінилася. Але він не відсторонений від цього напряму державотворчого процесу. Верховна

332

Рада, зокрема, вирішує питання про надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра, може прийняти резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів, яка має наслідком відставку Кабінету Міністрів (статті 87, 115 Конституції), розглядає і приймає рішення щодо схвалення програми діяльності Кабінету Міністрів; вирішує питання про надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України голови Антимонопольного комітету, голови Фонду державного майна, голови Державного комітету телебачення і радіомовлення.

Здійснення **контролю** займає важливе місце в діяльності будь-якого парламенту. Обсяг повноважень парламенту конкретної держави, у тому числі України, в галузі контролю залежить насамперед від ряду чинників: державний устрій; політичний режим; форма правління; історичні умови; традиції, які склалися в політико-правовій сфері. Верховна Рада України, будучи органом, в якому представлені різнобічні соціальні і територіальні інтереси, працюючи, як правило, гласно, відкрито, на виду у виборців, перебуваючи у постійному і тісному (порівняно з іншими центральними органами державної влади) контакті з громадянами завдяки роботі народних депутатів України у виборчих округах, формуючи деякі інші державні органи, приймаючи Державний бюджет України, має суттєві контрольні права. Ця функція реалізується парламентом кожної країни там, де він є.

Сутність цієї функції проявляється в тому, що в умовах демократично організованої системи поділу влади народів належить право контролювати діяльність усіх владних структур, яким він передав владні повноваження. За межами контролю не повинно бути ні одне державне утворення, в тому числі парламенти. Реалізуючі від імені народу вищу форму контролю (парламентський контроль), вони самі контролюються народом через різні інститути прямої демократії (вибори, референдуми).

Основними напрямками контрольної діяльності Верховної Ради є: контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України; парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та їх захист; бюджетно-фінансовий контроль; прийняття Верховною Радою рішення

333

про направлення запиту до Президента України; запит народного депутата України на сесії Верховної Ради; парламентський контроль за діяльністю органів прокуратури; здійснення парламентського контролю з окремих питань безпосередньо або через тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії<sup>1</sup>.

Одним з пріоритетних напрямів парламентського контролю є контроль за діяльністю Кабінету Міністрів, який підконтрольний і підзвітний Верховній Раді. Це зумовлено функціями і повноваженнями Кабінету Міністрів як найвищого органу у системі органів виконавчої влади. Відповідно до ст. 116 Конституції Кабінет Міністрів

забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України. Основною формою парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України є розгляд і заслуховування звітів про його діяльність. Одними з найважливіших напрямів діяльності Верховної Ради щодо здійснення парламентського контролю є бюджетно-фінансовий контроль, контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Відповідно до ст. 98 Конституції контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради здійснює Рахункова палата. Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (ст. 101).

Важливою формою парламентського контролю за станом справ у державі, в окремих сферах суспільного життя є запити — парламентські і депутатські. Зокрема, відповідно до Конституції України (ст. 85) Верховна Рада може прийняти рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу парламенту. Народний депутат має право на сесії Верховної Ради звернутися із запитом до органів Верховної Ради, до Кабінету

-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Погорілко В. Ф., Годика Ю. М.* Вказ. праця. — С. 189.

Міністрів, до керівників інших органів державної влади та місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій на території України, незалежно від підпорядкування і форм власності. При цьому керівники органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його заяви (ст. 86 Конституції).

## § 5. Компетенція Верховної Ради України

**Компетенція парламенту України** — це сукупність предметів його відання та повноважень.

За обсягом компетенції парламенти поділяються на три групи: з абсолютно визначеною компетенцією, тобто обмеженою; з абсолютно невизначеною компетенцією, тобто необмеженою; з відносно визначеною компетенцією<sup>1</sup>.

Парламенти з необмеженою компетенцією (суверенні парламенти або парламенти з абсолютно невизначеною компетенцією), які функціонують у країнах з парламентарними формами правління, де в «чистому» вигляді реалізовано принцип парламентаризму, що передбачає верховенство парламенту. Конституції цих держав (наприклад, Конституція Японії) не містять переліку повноважень парламенту, з чого і випливає юридична необмеженість його компетенції за предметом, тобто вважається, що він може видавати закони з будь-якого питання. Класичним у цьому аспекті є парламент Великої Британії. У XIX ст. у Англії утвердився принцип верховенства парламенту. Це означає, що він не зв'язаний ніяким конституційним актом і немає якого-небудь правового обмеження його верховенства в законодавчій сфері. Парламент має право приймати, скасовувати і змінювати будь-який закон у порядку звичайної законодавчої процедури, і ніхто (в тому числі

-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Жданов Ю. Я.* Парламент // Конституционное право / Отв. ред. А. Е. Козлов. — М., 1996. — С. 311—312.

335

суд) не може поставити під сумнів конституційність акта парламенту<sup>1</sup>.

Парламенти з відносно визначеною компетенцією — це парламенти, межі компетенції яких є відносно рухомими. Так, Конституція Швейцарії не містить чіткого критерію розмежування компетенції парламенту і уряду.

Парламенти з абсолютно визначеною компетенцією — це такі парламенти, повноваження яких чітко визначені, тобто дається перелік питань, з яких парламент має право приймати закони.

Аналіз ст. 92 Конституції України, яка містить перелік питань, що належать до повноважень Верховної Ради України та визначаються чи встановлюються виключно законами України, дає підстави стверджувати, що парламент України за зазначеною класифікацією належить до парламентів з абсолютно визначеною, тобто обмеженою компетенцією.

Компетенція Верховної Ради України встановлюється Конституцією та законами України. Конституція визначає компетенцію Верховної Ради України шляхом закріплення повноважень парламенту (ст. 85), а також кола відносин, які регулюються виключно законами України (ст. 92). Особливість компетенції Верховної Ради виявляється у тому, що Верховна Рада встановлює як свою власну компетенцію, так і компетенцію інших державних органів, закріплюючи її в Конституції України і законах. Значний обсяг повноважень Верховної Ради України, різноманітність сфер життя держави, на які поширюється компетенція парламенту України, викликає потребу в її класифікації.

У **сфері державного будівництва** до повноважень Верховної Ради належить: прийняття Конституції України, внесення змін до неї; призначення всеукраїнського референдуму з питання про зміну території України; визначення правового режиму державного кордону; визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; визначення засад регулювання демографічних та міграційних процесів, територіального устрою України, місцевого самоврядування, статусу столиці України, спеціального статусу інших міст; встановлення порядку викори-

-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Жданов Ю. Н.* Вказ. праця. — С. 311—312.

336

стання і захисту державних символів, державних нагород, встановлення державних свят та ін. (пункти 1, 2, 5 ст. 85; пункти 10, 13, 15, 16 частини першої ст. 92; пункти 4, 5, 7 частини другої ст. 92 Конституції).

У сфері формування державних органів і контролю за їх діяльністю до компетенції Верховної Ради належить: призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад у випадках, передбачених Конституцією; призначення на посади та звільнення з посад голови та інших членів Рахункової палати; призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні; дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку

Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим (пункти 15, 16, 17, 28 ст. 85 Конституції України). У цій сфері Верховна Рада також визначає: організацію і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби; судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організацію і діяльність прокуратури, органів дізнання і установ виконання покарань; основи організації і діяльності адвокатури (пункти 12 і 14 частини другої ст. 92 Конституції).

У сфері зовнішньої політики, оборони і державної безпеки Верховна Рада: визначає засади зовнішніх відносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку; надає у встановлений термін згоду на обов'язковість міжнародних договорів України; затверджує рішення про надання Україною позик і економічної допомоги державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснює контроль за їх використанням (пункти 9, 17 частини першої ст. 92; пункти 14, 32 ст. 85 Конституції).

337

### **У сфері охорони прав і свобод людини і громадянина та**

встановлення їх правового статусу Верховна Рада визначає: права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, основні обов'язки громадянина; громадянство; правосуб'єктність громадян; статус іноземців та осіб без громадянства; права корінних народів і національних меншин; основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я, екологічної безпеки та ін.

Верховна Рада визначає засади створення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації (ст. 92 Конституції).

В економічній сфері до повноважень Верховної Ради належить: затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; визначення правового режиму власності; встановлення Державного бюджету і бюджетної системи України; системи оподаткування, податків і зборів; засад створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статусу національної валюти, а також статусу іноземних валют на території України; порядку випуску та обігу державних цінних паперів, їх видів і типів та ін.

Через повноваження Верховна Рада реалізує свої основні функції як парламент України.

## **§ 6. Законодавчий процес та інші парламентські процедури**

Кожна функція Верховної Ради (законодавча, контрольна, установча та інші) має свій порядок здійснення або свої особливості. Реалізація цих функцій або окремих дій Верховної Ради та її органів, як правило, називається процедурами, або процесом. Відповідно розрізняють законодавчу процедуру, формування органів державної влади (установчу процедуру),



процедуру парламентського контролю, бюджетну та інші спеціальні процедури.

**Законодавчий процес** — це врегульована Конституцією України, Регламентом Верховної Ради та іншими законами України діяльність парламенту по підготовці, розгляду і прийняттю законів та їх оприлюдненню.

Головним видом парламентських процедур є законодавча процедура (законодавчий процес). Вона являє собою передбачений Конституцією та законами України порядок здійснення законодавчої функції і реалізації законодавчих повноважень. Законодавча процедура є складною і багатогранною. Вона поділяється на види і стадії. Основними видами законодавчого процесу (законодавчої процедури) є конституційний процес і звичайний законодавчий процес. Конституційний процес (конституційна процедура) являє собою порядок внесення змін до Конституції (відповідно до статей 154—159). Звичайний законодавчий процес (законодавча процедура) — порядок прийняття, зміни, скасування законів або призупинення їх дії.

Законодавча процедура складається з ряду процедур (стадій). Це вияв законодавчої ініціативи, обговорення законопроекту, прийняття закону, його підписання й оприлюднення (опублікування). Кожна з таких основних стадій у свою чергу поділяється на окремі етапи, стадії, серед яких розрізняють, зокрема щодо першої стадії: розробку проектів законів; внесення і відкликання законодавчих пропозицій, законопроектів, поправок; розгляд законодавчих пропозицій, законопроектів, поправок у комітетах, тимчасових спеціальних комісіях; щодо другої і третьої стадій законодавчого процесу (розгляд законопроектів і прийняття законів) розрізняють розгляд законопроектів у трьох читаннях тощо. Заключна стадія законодавчого процесу включає процедуру підписання законів, опублікування і введення їх у дію тощо.

**Підготовка законопроекту та внесення його до Верховної Ради.** Згідно з Регламентом Верховної Ради розробка проектів законів здійснюється за правом, визначеним законом, за дорученням Верховної Ради, на замовлення на договірній основі, а також в ініціативному порядку. Верховна Рада може

-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Погорілко В. Ф., Тодика Ю. М.* Вказ. праця. — С. 193.

доручити розробку проекту закону комітету або тимчасовій спеціальній комісії Верховної Ради, а також Кабінету Міністрів. Розробка законопроекту про Державний бюджет є обов'язком Кабінету Міністрів України, передбаченим Конституцією України (п. 6 ст. 116), і здійснюється ним за правом. В ініціативному порядку законопроекти мають право розробляти громадяни і юридичні особи.

**Законодавча ініціатива** — це офіційне внесення до Верховної Ради уповноваженим суб'єктом законопроекту або законодавчої пропозиції.

Законопроект та законодавча пропозиція — дві основні форми реалізації права законодавчої ініціативи. При цьому під законопроектом розуміється текст майбутнього закону з усіма його атрибутами (преамбулою, статтями, параграфами тощо), а під законодавчою пропозицією — ідея або концепція майбутнього закону. Регламент Верховної Ради передбачає можливість застосування ще й такої форми, як поправка. Поправкою вважається пропозиція до іншої пропозиції, що доповнює, змінює чи скасовує частину основної пропозиції. Законопроекти та законодавчі пропозиції, які вносяться на ім'я Верховної Ради, реєструються в Апараті Верховної Ради. Право

законодавчої ініціативи у Верховній Раді України згідно зі ст. 93 Конституції України мають: Президент України; народні депутати України; Кабінет Міністрів України; Національний банк України. Цей перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи є вичерпним. Це означає, що будь-яка інша особа або орган можуть в ініціативному порядку розробляти законопроекти або законодавчі пропозиції, але вносяться вони до Верховної Ради лише визначеними Конституцією України суб'єктами права законодавчої ініціативи. Наявність у суб'єкта права законодавчої ініціативи означає, що Верховна Рада зобов'язана розглянути внесений ним законопроект або законодавчу пропозицію.

Конституція України суттєво обмежує коло суб'єктів права, законодавчої ініціативи при перегляді Конституції та внесенні до неї змін і доповнень. Так, законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України тільки Президентом України або не менш як

340

третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради.

Особа, яка має право законодавчої ініціативи або представляє орган, що має право законодавчої ініціативи, вносить на ім'я Верховної Ради законодавчі пропозиції, законопроекти, поправки (документи законодавчої ініціативи) у письмовій формі за своїм підписом. Законодавчі пропозиції і проекти законів вносяться разом із супровідною запискою, яка має містити обґрунтування необхідності їх розробки або прийняття, а також характеристику цілей, завдань і основних положень майбутніх законів, вказівку на їх місце в системі чинного законодавства, очікувані соціально-економічні та інші наслідки їх застосування. У разі внесення законодавчої пропозиції, законопроекту або поправки, реалізація яких потребує матеріальних чи інших витрат за рахунок державного або місцевих бюджетів, додаються їх фінансово-економічне обґрунтування та пропозиції щодо покриття цих витрат.

Верховна Рада розглядає законопроекти на пленарних засіданнях. Розгляд і прийняття законопроекту (закону) включає і схвалення основних положень в основному, обговорення і схвалення постатейно та в цілому (розгляд у трьох читаннях). Кількість повторних читань законопроекту не обмежується. При **першому читанні законопроекту** Верховна Рада заслуховує доповідь його ініціатора, співдоповіді ініціаторів внесення кожного альтернативного законопроекту (якщо такі є) в порядку їх надходження, співдоповідь головного парламентського комітету, заслуховує відповіді на запитання, обговорює основні положення законопроекту і його структуру (частини, розділи, глави, повноту і послідовність їх викладення), заслуховує пропозиції та зауваження щодо них, розглядає пропозиції про опублікування законопроекту для народного обговорення, розглядає проект закону про внесення змін чи доповнень до чинних законів, інші проекти рішень Верховної Ради, внесені ініціатором.

Основним у розгляді законопроекту є його **друге читання**. Законопроект до другого читання подається у вигляді порівняльної таблиці, яка містить: законопроект, прийнятий у першому читанні за основу; усі внесені і не відкликані в установленому порядку пропозиції, поправки із зазначенням іні-

341

ціаторів їх внесення; текст запропонований головним комітетом в остаточній редакції. Під час другого читання народні депутати на пленарному засіданні Верховної Ради проводять постатейне обговорення законопроекту та здійснюють постатейне голосування. За результатами другого читання законопроекту Верховна Рада після

скороченого обговорення може прийняти рішення про: прийняття законопроекту у другому читанні, підготовку його до третього читання; відхилення законопроекту; повернення законопроекту на доопрацювання з наступним поданням його на повторне друге читання; опублікування для народного обговорення законопроекту в редакції, прийнятій у першому або другому читанні, доопрацювання з урахуванням наслідків обговорення і повторне подання його на друге читання; повернення законопроекту на доопрацювання з наступним поданням його на третє читання.

Законопроект, підготовлений до **третього читання**, висновки відповідних комітетів та інші матеріали поширюються серед депутатів не пізніше як за два, а пов'язані з Конституцією — за чотири дні до його розгляду на засіданні Верховної Ради.

Під час третього читання Верховна Рада обговорює законопроект разом з іншими документами у такій послідовності: закінчення постатейного голосування щодо всіх статей законопроекту, якщо воно не було до кінця здійснено під час другого читання; прийняття постанови про схвалення внесеного Кабінетом Міністрів плану організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів для впровадження закону в життя; прийняття законопроектів про внесення змін, доповнень до чинних законів; голосування щодо частин законопроекту; прийняття законопроекту в цілому; прийняття в цілому проекту закону або постанови про порядок введення прийнятого закону в дію. За результатами третього читання законопроекту Верховна Рада може прийняти рішення про: прийняття закону в цілому; відхилення законопроекту; повернення законопроекту на доопрацювання з наступним його поданням на повторне третє читання; відкладення голосування щодо законопроекту в цілому до прийняття інших рішень; схвалення тексту законопроекту в цілому і винесення його тексту на всеукраїнський референ-

342

дум, якщо законопроект стосується питання, зазначеного в ст. 73 Конституції (про зміну території України).

Тексти закону та інших законодавчих актів, прийнятих Верховною Радою, оформляються Апаратом Верховної Ради і в п'ятиденний термін підписуються Головою Верховної Ради, після чого закон невідкладно надсилається на підпис Президентові, який підписує закон, беручи його до виконання. Закон, переданий Президентові, має бути підписаний ним протягом 15 днів з дня отримання та офіційно оприлюднений. Він набирає чинності через 10 днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування (ст. 94 Конституції України).

До основних парламентських процедур належить також процедура (процедури) формування органів державної влади, тобто **установча процедура**. Вона охоплює собою процедури надання згоди та призначення Президентом Прем'єр-міністра, прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів; призначення суддів Конституційного Суду; обрання суддів безстроково; надання згоди на призначення Президентом на посаду Генерального прокурора, висловлення недовіри Генеральному прокуророві; призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради з прав людини; призначення на посади та звільнення з посад голови та членів Рахункової палати, Голови Національного банку і членів Ради Національного банку; призначення членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії; надання згоди щодо призначення на посади та звільнення з посад Президентом України голови

Антимонопольного комітету, голови Фонду державного майна, голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України.

Пріоритетною установчою процедурою є надання згоди на призначення Президентом Прем'єр-міністра. Вона передбачає письмове звернення Президента до Верховної Ради про надання згоди на призначення ним Прем'єр-міністра. Одночасно з письмовим поданням подається ряд інформаційних матеріалів: відомості про освіту, фах, належність до політичної партії, автобіографія, декларація про доходи, виписка з трудової книжки **про** трудову діяльність тощо. Перед внесенням на

343

розгляд кандидатури Прем'єр-міністра вона обговорюється у відповідних комітетах парламенту і в депутатських фракціях, групах. Під час розгляду кандидатури Прем'єр-міністра України у засіданні Верховної Ради бере участь Президент України. Кандидат на посаду Прем'єр-міністра виступає з доповіддю про основні напрями майбутньої діяльності Кабінету Міністрів, відповідає на запитання народних депутатів. В обговоренні кандидатури можуть брати участь тільки народні депутати.

Надання згоди на призначення Президентом запропонованого ним кандидата на посаду Прем'єр-міністра здійснюється на пленарному засіданні Верховної Ради таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів. Результати голосування щодо згоди на його призначення оформляються постановою Верховної Ради України.

Важливою парламентською процедурою є **процедура здійснення парламентського контролю**. Верховна Рада відповідно до своїх повноважень безпосередньо або через свої органи здійснює парламентський контроль за забезпеченням конституційних прав, свобод та обов'язків громадян України, додержанням законів та інших актів, за виконанням загальнодержавних програм і бюджету, діяльністю органів, а також посадових осіб, яких вона обирає, призначає або затверджує. Вона розглядає питання про додержання Конституції та законів України з власної ініціативи чи за поданням комітетів та тимчасових комісій Верховної Ради, народних депутатів України. Парламент розглядає програму діяльності Кабінету Міністрів на період його та своїх повноважень, яка подається на розгляд Верховній Раді у місячний термін після його утворення. За результатами розгляду програми діяльності Кабінету Міністрів приймається відповідна постанова.

Верховна Рада здійснює контроль також за виконанням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони навколишнього середовища як безпосередньо, заслуховуючи доповіді Кабінету Міністрів з цих питань, так і через комітети Верховної Ради відповідно до їх компетенції. Кабінет Міністрів одночасно із звітом про виконання Державного бюджету

344

України має подавати на розгляд Верховної Ради доповіді про хід і результати виконання затверджених нею програм.

Однією з найважливіших контрольних процедур є заслуховування звіту Кабінету Міністрів. Верховна Рада один раз на рік розглядає звіт Кабінету Міністрів про хід і результати виконання схваленої ним програми діяльності. Щорічний звіт Кабінету Міністрів про його діяльність подається у 45-денний термін після закінчення календарного року не пізніше як за 15 днів до розгляду на засіданні Верховної Ради. Він передається комітетам Верховної Ради, а також поширюється серед депутатів. Звіт про роботу Кабінету Міністрів на засіданні робить Прем'єр-міністр або у разі його

відсутності — перший віце-прем'єр-міністр. Після заслуховування звіту Кабінету Міністрів та співдоповідей комітетів Верховної Ради відбувається його обговорення. За підсумками обговорення звіту Верховна Рада приймає відповідну постанову. У випадках, коли діяльність Кабінету Міністрів буде визнана незадовільною, Верховна Рада може прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів у цілому, що зумовлює його відставку.

Контрольна діяльність Верховної Ради поширюється і на ряд інших державних органів і посадових осіб.

Парламент розглядає звіти Генерального прокурора, голови Національного банку, голови Фонду державного майна та інших органів і посадових осіб, які обираються, призначаються чи затверджуються Верховною Радою, крім органів судової влади та суддів. Щорічні письмові звіти цих органів і посадових осіб подаються до Верховної Ради протягом місяця після закінчення календарного року і поширюються серед депутатів. У разі необхідності їх розгляду на засіданні Верховної Ради відповідні питання включаються до порядку денного сесії. Важливими формами парламентського контролю є депутатські запити як офіційні звернення на сесії Верховної Ради до органів Верховної Ради, Кабінету Міністрів, керівництва інших органів державної влади та місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності.

Поряд з основними процедурами діяльності Верховної Ради — законодавчою, установчою і контрольною — у парламенті Украї-

345

ни мають діяти і спеціальні процедури, тобто спеціальний порядок розгляду окремих питань. Зокрема, за спеціальними процедурами відбувається заслуховування Верховною Радою щорічних та позачергових послань Президента; затвердження Державного бюджету України і контроль за його виконанням; розгляд зовнішньополітичних питань. За спеціальними процедурами мають розглядатися такі питання: про внесення змін до Конституції; здійснення повноважень щодо Автономної Республіки Крим; звернення громадян про порядок дострокового припинення повноважень народного депутата; про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях, про оголошення стану війни, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації; усунення Президента з поста в порядку особливої процедури (імпічменту); про згоду на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата, затримання чи арешт судді, судді Конституційного Суду тощо.

Істотне вдосконалення загального порядку роботи Верховної Ради та порядку здійснення окремих функцій (процедур) і розгляду та вирішення окремих питань має здійснюватись у процесі прийняття найближчим часом ряду нових парламентських законів, зокрема закону про регламент Верховної Ради, оновлення законів про комітети Верховної Ради, про статус народного депутата України та ряду інших законодавчих актів, а також у процесі здійснення комплексу організаційних заходів<sup>1</sup>.

## **§ 7. Організація і порядок роботи парламенту України**

Порядок роботи Верховної Ради, а також її органів та посадових осіб визначається Конституцією, Регламентом Верховної Ради, а надалі — законом про регламент Верховної Ради, законами України про комітети Верховної Ради, про статус народного депутата України, іншими законодавчими актами.

-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Погорілко В. Ф., Годика Ю. М.* Вказ. праця. — С. 189.

Відповідно до цих правових актів основними організаційними (організаційно-правовими) формами роботи Верховної Ради є її сесії і засідання. Верховна Рада, як це зазначається у Конституції, працює сесійно (ст. 82).

Сесія Верховної Ради (від лат. — засідання) — це термін, протягом якого парламент України проводить свої пленарні засідання та приймає рішення з питань, віднесених до її відання Конституцією та законами України. У перерві між пленарними засіданнями проводяться засідання комітетів та інших органів Верховної Ради.

Сесії Верховної Ради поділяються на чергові і позачергові. Чергові сесії Верховної Ради починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня (частина перша ст. 83 Конституції). У зв'язку з конституційною визначеністю щодо часу свого початку чергові сесії не скликаються.

Позачергові сесії Верховної Ради із зазначенням порядку денного скликаються Головою Верховної Ради на вимогу не менш як третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради або на вимогу Президента. У разі введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні Верховна Рада збирається у дводенний термін без скликання (частина третя ст. 83 Конституції).

Окремо Конституція України та Регламент Верховної Ради регулюють процедуру першої сесії новообраної Верховної Ради. Так, Верховна Рада України збирається (без скликання) на першу сесію не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів. При цьому Верховна Рада згідно з частиною другою ст. 82 Конституції України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу. Перше після виборів пленарне засідання Верховної Ради відкриває найстарший за віком народний депутат України і веде його до обрання Президії сесії. Президія сесії визначає головуючого на кожне засідання Верховної Ради, організовує роботу Верховної Ради і підписує прийняті нею акти до обрання Голови Верховної Ради та його заступників. Далі засідання Верховної Ради веде Голова Верховної Ради або його заступники.

У сесійний період щотижнева робота Верховної Ради та її комітетів починається у вівторок о 10 годині і закінчується у

п'ятницю о 14 годині. Понеділок кожного тижня відводиться для самостійної роботи депутатів, пов'язаної із здійсненням депутатських повноважень, для їх роботи в депутатських фракціях або у виборчих округах. Пленарні засідання Верховної Ради проводяться згідно з розкладом засідань. Їх відкривають, ведуть і закривають Голова Верховної Ради або його заступники, а на першій сесії новообраної Верховної Ради — найстарший за віком народний депутат, а після обрання Президії сесії — члени президії. Якщо ці особи з яких-небудь причин не здійснюють цього, то ці функції виконує обраний депутатами головуючий на засіданні.

Головуючий на засіданні Верховної Ради згідно з Регламентом здійснює такі завдання: відкриває, закриває та неупереджено веде засідання, оголошує перерви в засіданнях Верховної Ради; вносить на обговорення проекти законів, постанов, інших актів Верховної Ради, оголошує їх повну назву, редакцію та ініціаторів внесення; інформує про матеріали, що надійшли до Верховної Ради; організовує розгляд питань;

повідомляє списки осіб, які записались для виступу; надає слово для доповіді (співповіді), виступу, оголошує наступного промовця; створює рівні можливості депутатам для участі в обговоренні питань; ставить питання на голосування, оголошує його результати; забезпечує дотримання цього Регламенту всіма присутніми на засіданні; робить офіційні повідомлення, а також ті, які вважає за необхідне оголосити (з урахуванням вимог частини шостої ст. 2.5.2 Регламенту); вживає заходів для підтримання порядку на засіданні; має право виправляти фактичні помилки, допущені у виступах на пленарному засіданні; здійснює інші повноваження, що випливають з цього Регламенту. Під час засідання Верховної Ради головуючий зобов'язаний утриматися від коментарів і оцінок щодо промовців та їх виступів.

Засідання Верховної Ради проводяться відкрито. Закрите засідання може бути проведено за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради (частина перша ст. 84 Конституції України).

На початку кожного засідання Верховної Ради головуючий проводить за допомогою електронних засобів поіменну реєстрацію народних депутатів України, присутніх на засіданні,

348

інформує Верховну Раду про кількість депутатів, про яких відомо, що вони відсутні з поважних причин. На початку першого засідання кожного робочого дня головуючий оголошує порядок денний на весь день роботи. Питання розглядаються в тій послідовності, в якій їх включено до порядку денного засідання.

Під час засідання Верховної Ради депутати не повинні заважати промовцям і слухачам діями, які перешкоджають викладенню або сприйманню виступу.

У Регламенті Верховної Ради значна увага приділяється питанням дисципліни та етики на пленарних засіданнях. Так, якщо депутат своєю поведінкою заважає проведенню засідання Верховної Ради, головуючий на засіданні попереджає його персонально і закликає до порядку. Після повторного попередження протягом дня головуючий за згодою більшості депутатів від їх фактичної кількості, визначеною без обговорення шляхом голосування, може запропонувати депутату залишити зал до кінця засідання. Якщо депутат відмовляється залишити зал, головуючий на засіданні припиняє засідання до виконання депутатом його вимоги. У таких випадках за висновком комітету, до компетенції якого належать питання депутатської етики, Верховна Рада без обговорення може прийняти рішення про позбавлення депутата брати участь у пленарних засіданнях (до п'яти засідань). Це рішення доводиться до відома виборців через газету «Голос України». У разі брутального порушення дисципліни або перешкод у проведенні засідання головуючий на засіданні може оголосити перерву або закрити засідання.

Обговорення питання порядку денного завершується прийняттям відповідного рішення. Згідно з частиною другою ст. 84 Конституції України рішення Верховної Ради з будь-якого питання приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування і, як правило, після його обговорення без відхилення від закріплених у Регламенті положень.

Голосування здійснюється депутатами особисто в залі засідань Верховної Ради або у відведеному для таємного голосування місці біля залу засідань.

Регламент передбачає такі види голосування у Верховній Раді: сигнальне, відкрите нефіксоване і відкрите фіксоване

349

(поіменне). При цьому сигнальне застосовується не для прийняття рішення, а оголошується головуючим для того, щоб з'ясувати кількість депутатів, які не підтримують або заперечують проти тієї чи іншої пропозиції. Сигнальне голосування проводиться без обговорення і здійснюється підняттям руки; при цьому підрахунок голосів не проводиться і про прийняття рішення не оголошується. Головуючий на засіданні Голова Верховної Ради і його заступники в сигнальному голосуванні участі не беруть.

Відкрите нефіксоване та відкрите фіксоване голосування здійснюються за допомогою електронної системи підрахунку голосів, яка працює в одному з двох режимів: без можливості фіксації персональних результатів голосування кожного депутата; з можливістю фіксації (у тому числі роздруковуванням) персональних результатів голосування кожного депутата.

Поіменне голосування проводиться за пропозицією будь-кого з депутатів, підтриманою не менш як однією третиною народних депутатів, які взяли участь у голосуванні. Результати поіменного голосування роздруковуються відразу після голосування і надаються уповноваженим представникам депутатських груп (фракцій) за їх зверненням, а також для ознайомлення депутатам за їх зверненням.

Таємне голосування шляхом подання бюлетенів застосовується Верховною Радою, як правило, при персональних обраннях, призначеннях, затвердженнях на посади чи до складу колегіальних органів або відкликаннях чи усуненнях з посади.

Згідно зі ст. 91 Конституції України закон України, постанова Верховної Ради та інше рішення (крім процедурного або зазначеного в законі окремо) вважаються прийнятими, якщо після їх обговорення на пленарному засіданні за них проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради. Законопроект про внесення змін до Конституції України вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради. Рішення з процедурних питань приймаються більшістю голосів депутатів, які взяли участь у голосуванні за винятком випадків, передбачених законодавством.

350

Під час розгляду і обговорення питань порядку денного надається час для доповіді — не менше 30 хвилин, співповіді — 20 хвилин і заключного слова — 10 хвилин. Виступаючим у обговоренні надається час тривалістю 10 хвилин: для заяв, внесення запитів, резолюцій, виступів у «різному» — 5 хвилин; для виступів щодо кандидатур, процедури та мотивів голосування, пояснень, зауважень, пропозицій, повідомлень і довідок, внесення поправок — 3 хвилини (ст. 3.3.1 Регламенту). На пленарному засіданні ніхто не може виступати без дозволу головуючого. При цьому промовець має висловлюватися тільки з того питання, з якого йому надано слово.

## § 8. Акти Верховної Ради України

Згідно зі ст. 91 Конституції України Верховна Рада приймає закони, постанови та інші акти.

**Закон** — це нормативно-правовий акт, що приймається Верховною Радою України або безпосередньо народом України на всеукраїнському референдумі з дотриманням вимог законодавчої процедури, який має вищу щодо всіх інших нормативно-правових актів юридичну силу та регулює найважливіші суспільні



*відносини.*

В ієрархії правових актів закон займає найвище місце після Конституції. Верховенство закону — один із головних принципів демократичної правової держави. Право видавати закони належить до виключних повноважень вищих представницьких органів. У демократичній державі не може бути паралельного органу, який приймав би акти аналогічної юридичної сили. Закон набуває сили тільки у випадку, якщо він приймається з дотриманням вимог законодавчого процесу, починаючи від законодавчої ініціативи і закінчуючи його підписанням і оприлюдненням.

**Постанова Верховної Ради України** — це ненормативний акт, за допомогою якого парламент оформляє свої дії щодо самоорганізації своєї діяльності, тобто обрання керівних посадових осіб Верховної Ради, утворення комітетів та обран-

351

*ня їх голів, обрання, призначення, затвердження відповідних посадових осіб тощо.*

З допомогою цих актів реалізується установча функція парламенту України.

У ст. 91 Конституції України не дається вичерпного переліку актів, які приймаються Верховною Радою, що дає їй можливість гнучко застосовувати різні акти. Накопичена парламентом України практика свідчить, що, окрім законів і постанов, Верховна Рада приймає декларації, заяви, звернення.

**Декларація** — це правовий акт, який урочисто проголошує права і свободи громадян, незалежність держави, нові принципи організації держави.

Декларація може констатувати, юридично підтверджувати те, що уже склалося, містить загальні принципи і установки, які дають орієнтири майбутньому розвитку державності і правовому регулюванню. Декларація в конституційному праві — джерело конституційного права, акт державної влади, який має загальнообов'язковий характер. Верховною Радою 16 липня 1990 р. прийнята Декларація про державний суверенітет України, а 1 листопада 1991 р. — Декларація прав національностей України. Хоча декларації й мають нормативний характер, але безпосереднє застосування їх норм ускладнено в зв'язку з їх узагальненим характером. Положення декларацій реалізуються, як правило, з допомогою конкретних приписів законодавства. Так, положення Декларації про державний суверенітет України знайшли широке втілення в Конституції України 1996 р., Декларація прав національностей — у Законі «Про національні меншини в Україні» від 25 червня 1992 р.

**Заяви та звернення** — це акти ненормативного характеру, які містять заклики до парламентів, інших вищих органів зарубіжних країн здійснити певні дії (або утриматися від здійснення певних дій) з метою підтримання миру, подальшого розвитку дво- та багатосторонніх відносин, усунення джерел ускладнення міжнародного становища в цілому чи двосторонніх відносин.

Наприклад, у прийнятій 5 липня 1991 р. Заяві Верховної Ради України дається оцінка Заяви парламенту Румунії «Про

352

пакт Ріббентропа — Молотова і його наслідків для Румунії», де були висунуті територіальні претензії до України. У цій Заяві Верховної Ради були також сформульовані пропозиції щодо розвитку двосторонніх відносин відповідно до загальноновизнаних принципів міжнародного права. Такі акти сприяють розвитку нормальних взаємовідносин в умовах глобалізації, ускладнення міжнародних відносин.

## § 9. Конституційно-правовий статус Рахункової палати

Згідно з Конституцією України і Законом «Про Рахункову палату Верховної Ради України» від 11 липня 1996 р. була створена Рахункова палата як постійно діючий вищий орган державного фінансово-економічного контролю. Вона утворюється парламентом України, йому підпорядкована і підзвітна, є юридичною особою, здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких державних органів, реалізує державний, фінансово-економічний контроль на засадах законності, плановості, об'єктивності, незалежності та гласності.

До її складу входять голова Рахункової палати та її члени: перший заступник і заступник голови, головні контролери та секретар Рахункової палати. Рахункова палата має структуру, апарат, штатний розпис якого затверджується Колегією Рахункової палати. Ця Колегія створюється для розгляду питань планування і організації роботи Рахункової палати, методології контрольно-ревізійної діяльності, прийняття колегіальних рішень і підготовки висновків за матеріалами перевірок, ревізій, моніторингів та експертиз, а також підготовки звітів та інформаційних повідомлень.

**Завдання Рахункової палати:** організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням доходної та видаткової частин Державного бюджету України, використанням бюджетних коштів, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів за обсягами, структурою та їх цільовим призначенням; здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу України; визначення ефективності та доцільності видатків державних коштів, ва-

353

лютних та кредитно-фінансових ресурсів; контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля; контроль за дотриманням законності щодо надання Україною позик, економічної та іншої допомоги державам, міжнародним організаціям; контроль за законністю та своєчасністю руху коштів Державного бюджету України та коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України та уповноважених банках; здійснення контролю за грошовою емісією.

Рахункова палата має досить широкі **повноваження**. Вона має право здійснювати контрольно-ревізійні, експертно-аналітичні, інформаційні та інші види діяльності, що забезпечують єдину систему контролю за виконанням Державного бюджету України, у тому числі за використанням коштів загальнодержавних цільових фондів, коштів позабюджетних фондів, за цільовим використанням фінансово-кредитних та валютних ресурсів під час здійснення загальнодержавних програм, проводити фінансові перевірки, ревізії в Апараті Верховної Ради України, органах виконавчої влади, Національному банку України, Фонді державного майна України, інших підзвітних парламенту України органах, а також на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності. Рахункова палата має проводити експертизу проектів Державного бюджету України, а також проектів законів та інших нормативних актів, міжнародних договорів України, загальнодержавних програм та інших документів, що стосуються питань Державного бюджету і фінансів України, порушувати перед парламентом України, Президентом України, а також органами виконавчої влади клопотання про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні вимог чинного законодавства України, внаслідок чого завдано матеріальної шкоди державі.

Очолює Рахункову палату її голова, який призначається на посаду Верховною

Радою України терміном на 7 років з правом призначення на другий термін. Його призначення проводиться таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів. Кандидат на посаду голови Рахункової палати вважається призначеним, якщо за результатами таємного голосування

354

він одержав більшість голосів від конституційного складу парламенту України. До кандидата на посаду голови Рахункової палати ставляться такі вимоги: він повинен бути громадянином України; мати вищу економічну або юридичну освіту, досвід професійної діяльності в галузі державного управління, державного контролю, економіки, фінансів, права, а також підтвердити свої професійні знання під час обговорення його кандидатури за спеціальною процедурою, встановленою відповідним комітетом Верховної Ради України. Голова Рахункової палати здійснює керівництво діяльністю Рахункової палати, організовує її роботу, подає парламенту звіт про її роботу, представляє Рахункову палату у Верховній Раді України та органах виконавчої влади і за кордоном. Він забезпечує комплектування штату Рахункової палати компетентними спеціалістами. Відповідно до своїх обов'язків він видає накази і розпорядження, має право брати участь у засіданнях Верховної Ради України, її комітетів, тимчасових спеціальних та інших комісій під час розгляду питань, що стосуються діяльності Рахункової палати.

Перший заступник і заступник голови, головні контролери та секретар Рахункової палати призначаються на посаду парламентом за поданням голови Рахункової палати шляхом таємного голосування за списком терміном на 7 років у порядку, встановленому для призначення голови Рахункової палати. Законом до них теж визначаються серйозні вимоги. На зазначені посади призначаються громадяни України, які мають вищу освіту та досвід професійної діяльності в галузі державного управління, державного контролю, економіки, фінансів, права. Перший заступник і заступник голови Рахункової палати, головні контролери — керівники департаментів Рахункової палати і секретар Рахункової палати не можуть бути народними депутатами України, займатися підприємницькою діяльністю, виконувати роботу за сумісництвом (крім викладацької, наукової та іншої творчої діяльності, здійснюваної у позаробочий час). Ці вимоги ґрунтовні й об'єктивно необхідні для неупередженого виконання фахівцями Рахункової палати своїх функцій.

Законодавством передбачаються гарантії реалізації ними своїх завдань і функцій. Так, головні контролери як керівни-

355

ки департаментів мають право бути присутніми на засіданнях комітетів парламенту України, колегій центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, а також органів місцевого самоврядування. Посадові особи апарату Рахункової палати при виконанні службових обов'язків мають право знайомитися з усією документацією, що стосується фінансово-господарської діяльності суб'єкта, щодо якого здійснюється перевірка, ревізія або моніторинг, вимагати й одержувати від керівників суб'єктів, щодо яких проводиться контроль, необхідні довідки, інформацію, статистичні дані, бухгалтерсько-фінансові звіти, усні та письмові пояснення з питань, пов'язаних з проведенням перевірок і ревізій, опечатувати касові і службові приміщення, сховища й архіви, а у разі виявлення підробок, фальсифікацій, привласнень і зловживань — вилучати необхідні документи. Суттєве значення має те, що вимоги керівників Рахункової палати та посадових осіб її апарату, пов'язані з виконанням ними своїх службових обов'язків, є обов'язковими для всіх державних органів, підприємств, установ

і організації незалежно від форми власності і підпорядкування.

Важливим принципом функціонування Рахункової палати є **принцип законності**. Так, керівництво Рахункової палати у своїй діяльності має керуватися Конституцією України, Законом «Про Рахункову палату», іншими законодавчими актами України, у межах своєї компетенції вирішувати питання, що пов'язані зі здійсненням контролю, проведенням перевірок, ревізій тощо. Керівники департаментів Рахункової палати виконують посадові обов'язки відповідно до затвердженого Колегією Рахункової палати напряму діяльності департаментів та Регламенту Рахункової палати.

Результативність функціонування Рахункової палати значною мірою зумовлюється її конструктивною взаємодією з контрольними органами інших державних інституцій. Виходячи з цього законом встановлено, що всі контрольні органи, створені відповідно до законів України у системі Міністерства фінансів, МВС, СБУ, Національного банку, Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна та інші державні контрольні органи, а також органи внутрішньовідомчого контролю та аудиту, зобов'язані сприяти діяльності Рахунко-

356

вої палати, надавати за її запитом інформацію про результати перевірок та ревізій, які ними проведено. Обов'язкове надання Рахунковій палаті відповідної інформації є і суттєвою гарантією реалізації нею своїх функцій.

У системі функцій Рахункової палати особливе значення має **контроль за виконанням Державного бюджету України**. Це її основоположна, інтегративна функція. Відповідно Рахункова палата у процесі виконання Державного бюджету контролює повноту і своєчасність грошових надходжень, фактичне витрачання бюджетних асигнувань, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів та видатків на обслуговування внутрішнього і зовнішнього боргу України, виявляє відхилення та порушення, проводить їх аналіз, вносить пропозиції щодо їх усунення. Рахункова палата щоквартально надає парламенту України оперативний звіт про хід виконання Державного бюджету. При цьому у звіті наводяться фактичні відомості про формування доходів і проведені витрати у порівнянні з показниками, затвердженими законом про Державний бюджет України поточного року і показниками за відповідний період або квартал попереднього року. Така інформація дає можливість парламенту відстежити тенденції у бюджетно-фінансовій сфері.

Досить важливою є також діяльність Рахункової палати щодо контролю за законністю договорів, раціональним та ефективним використанням кредитів і позик, які отримує Україна від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій. Це має особливе значення, оскільки практика свідчить, що саме у цій площині трапляються серйозні порушення. Рахункова палата також перевіряє діяльність Національного банку України та його установ, уповноважених банків і кредитних установ у частині обслуговування ними Державного бюджету України.

В умовах нестабільної соціально-економічної ситуації в країні суттєво зростає роль **експертної діяльності Рахункової палати**. Виходячи з цього вона зобов'язана за дорученням парламенту України проводити експертизу і давати висновки щодо проекту Державного бюджету України, окремих напрямів бюджетно-фінансової, грошово-кредитної політики, проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів з

357

питань бюджетно-фінансової та грошово-кредитної систем, проектів загальнодержавних

цільових програм, які фінансуються з бюджетів, проектів програм Кабінету Міністрів, на фінансування яких використовуються кошти Державного бюджету, проектів міжнародних договорів, що стосуються витрат з цього бюджету.

Рахункова палата реагує на факти порушення законодавства. За результатами проведених контрольних заходів вона направляє органам виконавчої влади, керівникам підприємств, установ і організацій, банків і кредитних установ, які перевірялись, постанови та висновки, затверджені Колегією Рахункової палати, для відповідного реагування і вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень, відшкодування збитків, завданих державі, поновлення правового режиму загальнодержавної власності та притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні законодавства України, безгосподарності та марнотратстві.

Досить гострою формою реагування Колегії до порушників бюджетно-фінансового законодавства є прийняття рішення про зупинення всіх видів фінансових, платіжних і розрахункових операцій у банках по розрахункових рахунках підприємств, установ і організацій з одночасним інформуванням про це Верховної Ради тоді, коли неодноразово не виконуються або неналежно виконуються обов'язкові приписи Рахункової палати. Ця досить ефективна форма реагування застосовується не так часто, як для цього є відповідні підстави.

**Рахункова палата підзвітна і підконтрольна Верховній Раді України**, яка періодично, але не менш як двічі на рік доручає відповідному комітетові парламенту здійснювати аналіз підсумків проведених контрольних заходів та виконання доручень, що були дані протягом року Рахунковій палаті. Комітети за згодою Верховної Ради заслуховують доповіді, інформації (повідомлення) Рахункової палати за підсумками проведених перевірок, ревізій та моніторингів відповідно до термінів, необхідних для виконання цих доручень і узгоджених з відповідними комітетами. Результати діяльності Рахункової палати можуть бути підставою новелізації законодавства, оскільки на підставі доповідей та інформації (повідомлень) комітети Верховної Ради можуть розробляти пропозиції

358

щодо удосконалення чинного законодавства, розвитку бюджетної та фінансово-кредитної систем України. Щорічно не пізніше 1 грудня поточного року Рахункова палата подає парламенту письмовий звіт про виконання доручень Верховної Ради, проведених перевірок, ревізій та моніторингів, а також про витрати на цю діяльність. Затверджений парламентом звіт публікується у виданнях Верховної Ради.

Функціонування Рахункової палати свідчить, що вона дедалі більш вагомо впливає на фінансово-бюджетну сферу в країні, здійснення контролю за виконанням законів України в цій галузі, виконанням Державного бюджету, фінансуванням загальнодержавних програм. Вона перевіряє використання за призначенням органами виконавчої влади коштів загальнодержавних цільових фондів, здійснює контроль щодо фінансування відповідних загальнодержавних програм, які затверджуються парламентом України тощо. Водночас є чимало можливостей для удосконалення діяльності Рахункової палати, її впливу на процеси у бюджетно-фінансовій системі України. Ця державна інституція в нашій країні перебуває на етапі свого становлення, поступово набирає досвіду контролю в одній з найскладніших і найважливіших сфер — бюджетно-фінансовій.

1. У чому проявляється основоположна роль Верховної Ради у державному механізмі України?

2. Яку роль відіграє конституційно-правове регулювання взаємовідносин між законодавчою, виконавчою і судовою гілками влади?

3. Який склад і структура парламенту України?

4. Які комітети створені у Верховній Раді України і яке їх функціональне призначення?

5. Які основні принципи діяльності парламенту України? Охарактеризуйте їх.

6. Які функції виконує Верховна Рада України?

7. Яка компетенція парламенту України?

8. Дайте визначення поняття законодавчого процесу і проаналізуйте його стадії.

9. Який порядок роботи Верховної Ради України?

10. Розкрийте конституційно-правовий статус Рахункової палати.

359

## Розділ 16 КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕПУТАТА

### § 1. Правовий статус народного депутата України

Відповідно до ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Єдиний орган законодавчої влади в Україні — парламент — складається з 450 народних депутатів, які обираються на основі демократичних принципів. Мандат (лат. *mandatum* — наказ, доручення) — це документ, який засвідчує легітимність (законність) повноважень депутата будь-якого представницького органу, а також обсяг повноважень, прав та привілеїв депутата. Характер депутатського мандата обумовлює депутатська недоторканність (імунітет), право на винагороду за депутатську діяльність, а також форма стосунків депутата з виборцями. Депутатський мандат може бути імперативним або загальнонаціональним. У більшості цивілізованих країн депутатський мандат є загальнонаціональним (або вільним). Депутат вважається представником всієї нації (тобто народу, держави), а не лише окремого виборчого округу. Депутат не може бути обмежений наказами виборців, а виборці не можуть відкликати депутата. У соціалістичних та деяких постсоціалістичних країнах існує імперативний мандат, характерною ознакою якого є відповідальність депутата перед виборцями свого округу, які мають право давати накази депутатові і навіть відкликати його у випадках, передбачених законом. В Італії, ФРН, Японії та де-

360

яких інших країнах імперативний мандат забороняється конституцією. Мандат народного депутата України з прийняттям Конституції України 1996 р. став вільним, адже тепер депутат не може бути відкликаний виборцями чи бути пов'язаним наказами виборців. Водночас мандат депутата місцевої ради все ще залишається імперативним.

Законодавство про статус депутатів в Україні складають: Конституція України (статті 76, 78—81, 86, 93), Закон України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. (зі змінами та доповненнями 22 березня 2001 р.), Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р., Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. та інші законодавчі акти.

**Народний депутат України** — це представник українського народу у Верховній Раді України і уповноважений ним здійснювати повноваження, передбачені Конституцією та законами України.

Він зобов'язаний виражати і захищати інтереси суспільства та своїх виборців, брати активну участь у здійсненні законодавчої, установчої та контрольної функцій Верховної Ради України. Народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. Не може бути обраним до Верховної Ради громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

Перед вступом на посаду народні депутати України складають перед парламентом України присягу: «Присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу. Присягаю додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників». Присягу зачитує найстарший за віком народний депутат України перед відкриттям першої сесії новообраної Верховної Ради, після чого депутати скріплюють присягу своїми підписами під її текс-

361

том. Відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата.

Повноваження народних депутатів України починаються з моменту складення присяги, а припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради. Дostroково вони можуть бути припинені у випадках: 1) складення повноважень за його особистою заявою; 2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; 3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім; 4) припинення його громадянства або виїзд на постійне проживання за межі України; 5) смерті. Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, тобто за таке рішення має проголосувати не менше ніж 226 народних депутатів України.

**Народний депутат України здійснює свої повноваження на постійній основі.** Це означає, що його діяльність як члена парламенту є його основною роботою на весь період повноважень. Він не може бути членом Кабінету Міністрів України, керівником центрального органу виконавчої влади, мати інший представницький мандат чи одночасно бути на державній службі, обіймати посаду міського, сільського, селищного голови. Статус депутата несумісний із здійсненням будь-якої іншої діяльності за сумісництвом з отриманням матеріальної винагороди, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час. Народний депутат не може залучатись як експерт органами досудового слідства, прокуратури, суду, займатись адвокатською діяльністю, входити до складу керівництва правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку. Зайняття депутатом посади, не сумісної з депутатським мандатом, веде до припинення депутатських повноважень у встановленому законодавством порядку. Така ситуація виникає тоді, коли, наприклад, Президент України призначає народного депутата України на посаду в органах державної виконавчої влади.

У разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності повноваження народ-

ного депутата України припиняються на підставі закону за рішенням суду.

Депутат як член парламенту користується правом ухвального голосу з усіх питань, що розглядаються на засіданнях Верховної Ради та її органів, до складу яких він входить. Депутат, який не є членом певного органу Верховної Ради, може брати участь у його роботі з правом дорадчого голосу.

Народні депутати мають право об'єднуватися в депутатські фракції та депутатські групи<sup>1</sup>. Народний депутат має право бути членом лише однієї зареєстрованої депутатської фракції (групи). Він може вільно вийти зі складу депутатської фракції (групи) або не входити до жодної зареєстрованої депутатської фракції чи депутатської групи.

На пленарних засіданнях парламенту народний депутат має право: 1) обирати і бути обраним на посади Голови Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України; 2) обирати і бути обраним до органів Верховної Ради України; 3) пропонувати питання для розгляду Верховною Радою України або її органами; 4) виступати із законодавчою ініціативою у Верховній Раді України; 5) звертатися із депутатськими запитами, вимагати відповіді на них; 6) брати участь у дебатах, ставити запитання доповідачам, головуючому на засіданні; 7) виступати з обґрунтуванням своїх пропозицій і з мотивів голосування; 8) висловлювати свою думку щодо кожного питання, яке розглядається на засіданні; 9) висловлювати думку щодо кандидатів, які обираються чи призначаються на посади, звільняються з посад

-----  
<sup>1</sup> За результатами парламентських виборів 2002 р. у Верховній Раді України за станом на 15 травня 2002 р. було створено шість фракцій: «Єдина Україна» (182 депутати), «Наша Україна» (111 депутатів), комуністів (63 депутати), Блоку Юлії Тимошенко (23 депутати), СДПУ(о) (30 депутатів), СПУ (21 депутат). Позафракційними залишилися 17 депутатів. 20 червня 2002 р. на базі фракції «Єдина Україна» було створено фракції: партій Промисловців і підприємців України та «Трудова Україна» (40 депутатів), «Регіони України» (36 депутатів), Народно-демократичної партії України (17 депутатів), «Аграрники України» (16 депутатів). Крім того, були створені депутатські групи «Європейський вибір» (19 депутатів), «Демократичні ініціативи» (18 депутатів), «Народовладдя» (17 депутатів), «Народний вибір» (15 депутатів).

Верховною Радою України, а також щодо яких Верховна Рада України надає згоду на призначення і звільнення з посад; 10) порушувати питання про заміну головуючого на пленарному засіданні Верховної Ради України; 11) порушувати питання про довіру складу органів, утворених Верховною Радою України, а також посадовим особам, яких обрано, призначено на посади або щодо призначення на посади яких Верховною Радою України надано згоду у випадках, передбачених Конституцією України; 12) порушувати питання про перевірку діяльності підприємств, установ, організацій, розташованих на території України і щодо яких є дані про порушення ними законодавства України, про створення з цією метою тимчасових слідчих комісій; 13) передавати для внесення до протоколу і стенографічного бюлетеня засідання текст свого виступу, окремої думки, заяви-пропозиції і зауваження з питань, що розглядаються Верховною Радою України.

Право законодавчої ініціативи народного депутата реалізується у формі внесення



до Верховної Ради України: а) законопроекту; б) проекту постанови; в) іншої законодавчої пропозиції.

Народний депутат має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до Президента України, органів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, керівників інших органів державної влади та місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств установ та організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності.

*Депутатський запит — це вимога народного депутата, яка заявляється на сесії Верховної Ради України до Президента України, до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції.*

Депутатський запит вноситься у письмовій формі і розглядається на засіданні Верховної Ради. Парламент приймає

364

рішення про направлення депутатського запиту відповідному органу або посадовій особі однією п'ятою від її конституційного складу. Народний депутат має право дати оцінку відповіді на свій депутатський запит. По відповіді на депутатський запит може бути проведено обговорення, якщо на ньому наполягає не менше однієї п'ятої від конституційного складу Верховної Ради України. Запит народного депутата до Президента України має бути попередньо підтриманий не менш як третиною від конституційного складу Верховної Ради України. Рішення про направлення запиту до Президента України Верховна Рада приймає більшістю від її конституційного складу.

Народний депутат при пред'явленні посвідчення користується правом безперешкодно відвідувати органи державної влади та місцевого самоврядування, а також правом безперешкодного доступу на всі підприємства, в установи та організації, розташовані на території України, незалежно від їх підпорядкування, форм власності, режиму секретності.

Депутат як представник державної влади у разі порушення прав і інтересів громадян та інших порушень законності має право на місці вимагати припинення порушення або звертатися з вимогою до відповідних органів і посадових осіб припинити такі порушення.

Водночас відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 р. народний депутат не має права звертатися до органів і посадових осіб, що здійснюють функції дізнання і досудового слідства, з вимогами і пропозиціями з питань, які стосуються проведення дізнання та досудового слідства у конкретних кримінальних справах.

Народний депутат має право на депутатське звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та підпорядкування, об'єднань громадян з питань, пов'язаних з депутатською діяльністю, і брати участь у розгляді порушених ним питань.

*Депутатське звернення — викладена в письмовій формі пропозиція народного депутата, звернена до органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, об'єднань грома-*

365

дян здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції.

Народний депутат має право безоплатного виступу з питань його депутатської діяльності не рідше одного разу на місяць у друкованих засобах масової інформації, на радіо (до 10 хвилин на місяць) та телебаченні (до 20 хвилин на місяць), засновником (співзасновником) яких виступають органи державної влади, організації або установи, що фінансуються повністю або частково за рахунок коштів державного бюджету. Редакції газет, засновниками яких є органи державної влади, зобов'язані публікувати подані народним депутатом матеріали не рідше одного разу на місяць обсягом до 1/16 загальної газетної площі.

**Народний депутат України зобов'язаний:** 1) дбати про благо України і добробут українського народу, захищати інтереси виборців та держави; 2) додержуватися вимог Конституції та законів України, додержуватися присяги народного депутата України; 3) бути присутнім та особисто брати участь у засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано; 4) особисто брати участь у голосуванні з питань, що розглядаються Верховною Радою України та її органами; 5) виконувати доручення Верховної Ради України, відповідного комітету, депутатської фракції (групи), тимчасової спеціальної або тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України, до складу яких його обрано; 6) інформувати Верховну Раду України та її органи, до складу яких його обрано, про виконання доручень Верховної Ради України та її органів; 7) додержуватись вимог трудової дисципліни та норм депутатської етики; 8) як член депутатської фракції (групи): додержуватись вимог Положення про депутатську фракцію (групу); виконувати функції, закріплені Положенням про депутатську фракцію (групу); представляти інтереси депутатської фракції (групи) у комітеті, тимчасовій спеціальній або тимчасовій слідчій комісії, до складу яких його обрано; 9) як член комітету, тимчасової спеціальної або тимчасової слідчої комісії: бути присутнім на засіданнях комітету, підкомітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії, до складу яких його обрано, та брати участь у їх роботі; додержуватись порядку та норм депутатської етики на засіданнях ко-

366

мітету, його підкомітетів, тимчасової спеціальної або тимчасової слідчої комісії та робочих груп органів Верховної Ради України; виконувати доручення комітету, підкомітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії, визначені їх рішеннями; 10) завчасно повідомляти про неможливість бути присутнім на засіданні Верховної Ради України чи її органів керівників цих органів; 11) постійно підтримувати зв'язки з виборцями, вивчати громадську думку, потреби і запити населення; 12) інформувати виборців про свою депутатську діяльність через засоби масової інформації, на зборах виборців періодично, але не рідше двох разів на рік; 13) розглядати звернення виборців; 14) проводити особистий прийом громадян; 15) здійснювати безпосередньо або із залученням своїх помічників-консультантів, представників громадськості контроль за розглядом у органах державної влади та місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях пропозицій, заяв та скарг громадян, які надійшли на його ім'я; 16) використовувати депутатські бланки лише для офіційних запитів, звернень та листів, які підписуються ним власноручно.

Чинне законодавство передбачає **систему гарантій**, які покликані забезпечити ефективність діяльності народного депутата України. До них належать: депутатська

недоторканність, особливий порядок притягнення депутата до відповідальності, створення належних умов для виконання депутатських повноважень, забезпечення інформаційними матеріалами та юридичною допомогою, право на використання засобів масової інформації та технічних засобів, право мати до тридцяти одного помічника-консультанта, забезпечення народних депутатів жилими приміщеннями, щомісячне відшкодування витрат, пов'язаних із виконанням депутатських повноважень, право на першочергове поселення в готелі, право на безоплатний проїзд, звільнення народного депутата від призову на військову службу або збори, державне страхування народного депутата, фінансове, медичне та соціально-побутове забезпечення народного депутата, право народного депутата після закінчення строку його повноважень на попередню роботу (посаду) тощо.

367

Ніхто не має права обмежувати повноваження народного депутата України, за винятками, передбаченими Конституцією України. При запровадженні надзвичайного чи військового стану громадянські права і депутатські повноваження народного депутата України не обмежуються.

Народному депутату України гарантується депутатська недоторканність на весь строк здійснення депутатських повноважень. Він не може бути без згоди Верховної Ради України притягнутий до кримінальної відповідальності, затриманий чи заарештований. Обшук, затримання народного депутата чи огляд особистих речей і багажу, транспорту, жилого чи службового приміщення народного депутата, а також порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції та застосування інших заходів, що відповідно до закону обмежують права і свободи народного депутата, допускаються лише у разі, коли Верховною Радою України надано згоду на притягнення його до кримінальної відповідальності, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо. Питання щодо доцільності збереження депутатської недоторканності у такому вигляді є предметом дискусії серед політиків та науковців.

На Апарат парламенту покладається зобов'язання забезпечити народного депутата актами Верховної Ради, а на вимогу народного депутата також актами Президента України, нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів та інших центральних органів виконавчої влади, рішеннями Конституційного Суду, Верховного Суду, офіційними матеріалами Рахункової палати і Центральної виборчої комісії. Органи влади Автономної Республіки Крим, органи державної влади та місцевого самоврядування при зверненні до них народного депутата зобов'язані надати йому офіційні матеріали щодо своєї діяльності. На вимогу народного депутата посадові особи органів державної влади, місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій зобов'язані забезпечити його консультаціями відповідних фахівців з питань депутатської діяльності і надати невідкладно, а за відсутності такої можливості — не пізніше як у п'ятиденний строк, необхідні інформацію і документацію.

368

Народний депутат може мати до тридцяти одного помічника-консультанта, які працюють за строковим трудовим договором на постійній основі чи за сумісництвом або на громадських засадах. Помічником-консультантом народного депутата може бути лише громадянин України, що має середню спеціальну чи вищу освіту і вільно володіє державною мовою. Він звільняється з попереднього місця роботи в порядку переведення в зазначений у його заяві і поданні народного депутата термін. Депутат самостійно

визначає кількість помічників-консультантів, які працюють за строковим трудовим договором на постійній основі, за сумісництвом і на громадських засадах у межах загального фонду, який встановлюється йому для оплати праці помічників-консультантів постановою Верховної Ради України; здійснює їх підбір, розподіляє обов'язки між ними та здійснює особисто розподіл місячного фонду заробітної плати помічників-консультантів.

Час роботи народного депутата у Верховній Раді України зараховується до стажу державної служби, а також до його загального і безперервного стажу роботи, стажу роботи (служби) за спеціальністю, стажу роботи, який дає право на встановлення процентних надбавок до заробітної плати та одержання одноразової винагороди за вислугу років (за стаж роботи за спеціальністю на даному підприємстві), процентної надбавки за вислугу років, виплату винагороди за підсумками роботи. У день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання народним депутатам попереднього скликання Головою Верховної Ради України попереднього скликання присвоюється перша категорія, перший ранг державного службовця.

Народному депутату після закінчення терміну його повноважень, а також у разі дострокового їх припинення за особистою заявою про складення ним депутатських повноважень надається попередня робота (посада), а у разі неможливості (ліквідація підприємства, установи, організації) він зараховується до резерву кадрів Головного управління державної служби України.

Народний депутат користується на території України правом безоплатного проїзду на всіх залізничних, автомобіль-

369

них, повітряних, водних внутрішніх шляхах. Це право поширюється також на особу, яка супроводжує депутата— інваліда першої групи.

Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп.

Якщо депутат своєю поведінкою заважає проведенню засідання Верховної Ради, головуєчий попереджає його персонально. Після повторного попередження протягом дня головуєчий за згодою більшості депутатів (визначеною шляхом голосування без обговорення) може запропонувати депутату залишити зал до кінця засідання. Якщо депутат відмовляється залишити зал, головуєчий припиняє засідання до виконання його вимоги. В таких випадках Верховна Рада може прийняти рішення про позбавлення депутата права брати участь у пленарних засіданнях (до п'яти засідань).

Якщо депутат вживає образливі чи лайливі висловлювання щодо інших депутатів або вчиняє дії, не сумісні з правилами депутатської етики, Верховною Радою можуть бути застосовані до нього такі заходи впливу, як: попередження, позбавлення права виступу на даному засіданні, позбавлення депутата права брати участь у пленарних засіданнях (до п'яти засідань), догана, сувора догана з наступним повідомленням про них у газеті «Голос України».

У разі невиконання депутатських обов'язків питання про поведінку депутата розглядається Верховною Радою або Комітетом Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України. Депутат може бути виведений зі складу комітету чи тимчасової комісії Верховної Ради за систематичну неучасть в їх роботі. Після закінчення кожної сесії Верховної Ради за поданням Апарату Верховної Ради в газеті «Голос України» окремо друкуються

відомості про відсутність депутатів на сесії без поважних та з невідомих причин. За дні відсутності без поважних причин на засіданнях Верховної Ради чи її органів депутату не провадяться виплати, пов'язані з виконанням депутатських обов'язків.

370

## **§ 2. Особливості правового статусу депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим**

Верховна Рада Автономної Республіки Крим складається з 100 депутатів, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Організація і проведення виборів депутатів Верховної Ради автономії визначається Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим» від 12 лютого 1998 р.

Депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим може бути громадянин України, який має право голосу, на день виборів досяг 18 років, проживає в Україні не менше п'яти років. Не може бути обраним до Верховної Ради автономії громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку. Депутат Верховної Ради автономії не може мати іншого представницького мандата.

Голова Верховної Ради автономії, його перший заступник і заступник, голови постійних комісій Верховної Ради автономії здійснюють свої повноваження на постійній основі. Депутат Верховної Ради автономії, який працює на постійній основі, не має права суміщати свою депутатську діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

Депутат Верховної Ради Автономної Республіки Крим зобов'язаний брати активну участь у діяльності Верховної Ради та її органів, виконувати їх доручення. На час проведення засідань Верховної Ради автономії, її постійних комісій, а також для здійснення депутатських повноважень в інших випадках, передбачених законодавством, депутат звільняється від виконання виробничих або службових обов'язків з відшкодуванням йому середньої заробітної плати за основним місцем роботи та інших витрат, пов'язаних з депутатською діяльністю, за рахунок коштів бюджету автономії. Він не може

371

використовувати свій депутатський мандат у цілях, не пов'язаних з депутатською діяльністю.

Повноваження депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради. Повноваження депутата Верховної Ради автономії припиняються достроково за рішенням її Верховної Ради у випадках: 1) складення повноважень за його особистою заявою; 2) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього; 3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім; 4) припинення громадянства України або вибуття на постійне місце проживання за межі України; 5) відкликання виборцями; 6) смерті.

Зайняття депутатом посади, не сумісної з депутатським мандатом, означає припинення його повноважень з моменту зайняття такої посади. У разі дострокового припинення повноважень депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим згідно із законодавством проводяться вибори депутата замість вибулого.

Підставами для відкликання виборцями обраного ними депутата є: 1) порушення депутатом Конституції і законів України, інших актів законодавства України, Конституції та нормативно-правових актів Автономної Республіки Крим; 2) незадовільне виконання депутатських обов'язків, визначених Законом України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» та іншими законами України; 3) використання депутатського мандата в особистих та корисливих цілях, систематичне порушення норм етики і моралі.

### § 3. Особливості правового статусу депутата місцевої ради

Депутат місцевої ради є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їх громад. Він зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини — виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень,

372

наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Повноваження депутата місцевої ради починаються з дня відкриття першої сесії відповідної ради з моменту офіційного оголошення підсумків виборів відповідною територіальною виборчою комісією і закінчуються в день відкриття першої сесії цієї ради нового скликання.

Повноваження депутата місцевої ради припиняються достроково без прийняття рішення відповідної ради за наявності засвідчених офіційними документами таких підстав: 1) його відкликання виборцями; 2) припинення його громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України; 3) обрання або призначення його на посаду, зайняття якої не сумісне з виконанням депутатських повноважень; 4) обрання його депутатом іншої місцевої ради; 5) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім; 6) набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до позбавлення волі; 7) його смерті.

Повноваження депутата місцевої ради можуть бути припинені достроково також за рішенням відповідної ради у зв'язку: 1) з набранням законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі; 2) за особистою заявою депутата місцевої ради про складення ним депутатських повноважень.

**Депутат місцевої ради здійснює свої повноваження, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю.** Депутат місцевої ради, обраний секретарем сільської, селищної, міської ради, головою, заступником голови районної, обласної, районної у місті ради, працює у відповідній раді на постійній основі і не може суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах (за винятком викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток. За рішенням обласної, Київської та Севастопольської міських рад депутат, обраний головою постійної комісії з питань бюджету, може працювати в раді на постійній основі.

Депутат місцевої ради, який перебуває на посаді керівника місцевого органу виконавчої влади чи на іншій посаді, на яку

373

поширюються вимоги щодо обмеження сумісництва, не може поєднувати свою службову діяльність на цій посаді з посадою сільського, селищного, міського голови, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови та заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, а також з іншою роботою на постійній основі в радах, їх виконавчих органах та апараті.

У виборчому окрузі депутат місцевої ради зобов'язаний: 1) підтримувати зв'язок з виборцями, відповідною територіальною громадою, трудовими колективами і громадськими організаціями; 2) не рідше одного разу на півріччя інформувати виборців про роботу місцевої ради та її органів; 3) брати участь в організації виконання рішень ради та її органів; 4) вивчати громадську думку; вивчати потреби територіальної громади, інформувати про них раду та її органи; 5) вести регулярний, не рідше одного разу на місяць, прийом виборців, розглядати пропозиції, звернення, заяви і скарги членів територіальної громади, вживати заходів щодо забезпечення їх оперативного вирішення.

У виборчому окрузі депутат місцевої ради має право: 1) офіційно представляти виборців свого виборчого округу та інтереси територіальної громади; 2) брати участь з правом дорадчого голосу у засіданнях інших місцевих рад та їх органів; 3) порушувати перед органами і організаціями та їх посадовими особами, а також керівниками правоохоронних та контролюючих органів питання, що стосуються інтересів виборців, та вимагати їх вирішення; 4) вносити на розгляд органів і організацій та їх посадових осіб пропозиції з питань, пов'язаних з його депутатськими повноваженнями у виборчому окрузі, брати участь у їх розгляді.

Депутат місцевої ради користується правом ухвального голосу з усіх питань, що розглядаються на засіданнях ради та її органів, до складу яких він входить. Кожний депутат місцевої ради у раді та її органах, до складу яких він входить, має один голос. Він має право: 1) обирати і бути обраним до органів відповідної ради; 2) офіційно представляти виборців у відповідній раді та її органах; 3) пропонувати питання для розгляду їх радою та її органами; 4) вносити пропозиції і зауваження до порядку денного засідань ради та її органів, порядку розгляду обговорюваних питань та їх суті; 5) вносити

374

на розгляд ради та її органів пропозиції з питань, пов'язаних з його депутатською діяльністю; 6) вносити на розгляд ради та її органів проекти рішень з питань, що належать до їх відання, поправки до них; 7) висловлюватися щодо персонального складу утворюваних радою органів і кандидатур посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються радою; 8) порушувати питання про недовіру сільському, селищному, міському голові, розпуск органів, утворених радою, та звільнення посадових осіб місцевого самоврядування; 9) брати участь у дебатах, звертатися із запитом, ставити запитання доповідачам, співдоповідачам, головуючому на засіданні; 10) вносити пропозиції про заслуховування на пленарному засіданні ради звіту чи інформації будь-якого органу або посадової особи, підзвітних чи підконтрольних раді, а також з питань, що віднесені до компетенції ради, інших органів і посадових осіб, які діють на її території; 11) порушувати в раді та її органах питання про необхідність перевірки роботи підзвітних та підконтрольних раді органів, підприємств, установ, організацій; 12) виступати з обґрунтуванням своїх пропозицій та з мотивів голосування, давати довідки;

13) ознайомлюватися з текстами виступів у стенограмах чи протоколах засідань ради та її органів до їх опублікування;

14) оголошувати на засіданнях ради та її органів тексти звернень, заяв, пропозицій громадян або їх об'єднань, якщо вони мають суспільне значення; 15) об'єднуватися з

іншими депутатами місцевої ради в депутатські групи, фракції.

При здійсненні депутатських повноважень депутат місцевої ради має право: 1) на депутатське звернення, депутатський запит, депутатське запитання; 2) на невідкладний прийом посадовими особами, керівниками підприємств, установ та організацій (незалежно від форми власності) з питань депутатської діяльності; 3) вимагати усунення порушень законності і встановлення правопорядку.

**Депутатське звернення** — викладена в письмовій формі вимога депутата місцевої ради з питань, пов'язаних з його депутатською діяльністю, до місцевих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також керівників правоохоронних та контролюючих органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форми влас-

375

ності, розташованих на території відповідної ради, здійснити певні дії, вжити заходів чи дати офіційне роз'яснення з питань, віднесених до їх компетенції. Відповідні органи та їх посадові особи, до яких звернувся депутат місцевої ради, зобов'язані у десятиденний строк розглянути порушене ним питання та надати йому відповідь, а в разі необхідності додаткового вивчення чи перевірки дати йому відповідь не пізніше як у місячний термін.

**Депутатський запит** — це підтримана радою вимога депутата місцевої ради до посадових осіб ради і її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, які розташовані або зареєстровані на відповідній території, а депутата міської (міста обласного значення), районної, обласної ради — також до голови місцевої державної адміністрації, його заступників, керівників відділів і управлінь з питань, які віднесені до відання ради. Депутатський запит може бути внесений депутатом місцевої ради або групою депутатів попередньо або на пленарному засіданні ради у письмовій чи усній формі. Запит підлягає включенню до порядку денного пленарного засідання ради. Орган або посадова особа, до яких звернуто депутатський запит, зобов'язані у встановлений радою термін дати офіційну письмову відповідь на нього. Відповідь на запит у разі необхідності розглядається на пленарному засіданні ради. Депутат місцевої ради має право дати оцінку відповіді на свій депутатський запит. За результатами відповіді на депутатський запит може бути проведено обговорення, якщо на цьому наполягає не менше 1/4 присутніх на засіданні депутатів місцевої ради. За результатами розгляду відповіді на депутатський запит рада приймає відповідне рішення.

**Депутатське запитання** — це засіб одержання депутатом місцевої ради інформації або роз'яснення з тієї чи іншої проблеми. Відповідь на запитання може бути оголошено на сесії ради або надано депутату місцевої ради в індивідуальному порядку. Запитання не включається до порядку денного сесії, не обговорюється і рішення по ньому не приймається.

З питань депутатської діяльності депутат місцевої ради на території відповідної ради має **право на невідкладний прийом** посадовими особами місцевих органів виконавчої влади,

376

місцевого самоврядування, керівниками підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності. У разі виявлення порушення прав та законних інтересів громадян або інших порушень законності він має право вимагати припинення порушень, а в необхідних випадках звернутися до відповідних місцевих органів виконавчої влади,



місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також до правоохоронних і контролюючих органів та їх керівників з вимогою вжити заходів щодо припинення порушень законності.

Чинне законодавство надає депутатам місцевих рад **гарантії депутатської діяльності**. Ніхто не має права обмежити повноваження депутата місцевої ради, інакше як у випадках, передбачених Конституцією України та поточним законодавством. Відповідні ради та їх органи мають забезпечити необхідні умови для ефективного здійснення депутатами їх повноважень. На час сесії чи засідання постійної комісії ради, а також для здійснення депутатських повноважень в інших передбачених законом випадках депутат місцевої ради звільняється від виконання виробничих або службових обов'язків. У разі здійснення депутатських повноважень у робочий час депутату місцевої ради за основним місцем роботи відшкодовуються середній заробіток та інші витрати, пов'язані з депутатською діяльністю, за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету. Депутату місцевої ради, який працював у раді на постійній основі, після закінчення таких повноважень надається попередня робота (посада), а за її відсутності — інша рівноцінна робота (посада) на тому самому або, за згодою депутата, на іншому підприємстві, в установі, організації. Депутат місцевої ради користується на території відповідної ради правом безплатного проїзду на залізничному, автомобільному і водному транспорті, а також на всіх видах міського пасажирського транспорту (за винятком таксі). Депутат місцевої ради не має права на депутатську недоторканність, проте кримінальна справа стосовно нього може бути порушена лише судом або прокурором. Запобіжний захід щодо депутата місцевої ради у вигляді підписки про невиїзд або взяття під варту може застосовуватися виключно судом. Про порушення кримінальної справи і застосування запобіжного заходу у вигляді підписки про невиїзд або взяття під варту стосовно де-

377

путата місцевої ради має бути повідомлено до відповідної місцевої ради.

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» закріплює **підстави і порядок відкликання депутата місцевої ради**. Підставами для відкликання виборцями обраного ними депутата можуть бути: порушення положень Конституції і законів України; пропуск протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів; невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми; використання депутатського мандата в особистих чи корисливих цілях; систематичне порушення норм депутатської етики.

Право вносити пропозиції про відкликання депутата місцевої ради належить відповідній місцевій раді або суб'єктам, які мають право висувати кандидатів у депутати і знаходяться на території відповідного виборчого округу. У разі прийняття рішення щодо внесення пропозиції про відкликання депутата на зборах (конференції) виборців, колективу, засіданні відповідного органу об'єднання громадян створюється ініціативна група для збирання підписів виборців відповідного виборчого округу на підтримку пропозиції про відкликання депутата та затверджується її склад. На підставі протоколу з пропозицією про відкликання депутата територіальна виборча комісія приймає рішення про дозвіл на збирання підписів виборців відповідного виборчого округу на підтримку пропозиції про відкликання депутата та видає необхідну кількість підписних листів керівнику ініціативної групи по збиранню підписів і встановлює строк їх збирання. Термін збирання підписів встановлюється територіальною виборчою комісією і не може перевищувати: в разі відкликання депутата сільської, селищної, міської (міста районного

підпорядкування) ради — п'яти днів; районної, міської (міста обласного підпорядкування), районної в місті ради — десяти днів; обласної, Київської, Севастопольської міської ради — місячного терміну. Якщо на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради зібрано підписи менше п'яти відсотків

378

виборців відповідного виборчого округу, вона вважається відхиленою, і депутат зберігає свої повноваження.

Рішення про призначення у відповідному виборчому окрузі голосування пропозиції про відкликання депутата місцевої ради приймає територіальна виборча комісія у десятиденний термін після одержання відповідного рішення ради чи складення протоколу про результати збирання підписів (у разі, коли пропозицію про відкликання депутата підтримали п'ять або більше відсотків виборців відповідного виборчого округу).

Під час голосування про відкликання депутата виборець залишає в бюлетені прізвище депутата, якщо він голосує за збереження його депутатських повноважень, або викреслює його прізвище, якщо голосує за відкликання депутата. Депутат вважається відкликаним, якщо за його відкликання проголосувало більше половини виборців, які взяли участь у голосуванні. Повторно питання про відкликання депутата місцевої ради може бути порушене у будь-який час.

#### Контрольні запитання

1. Дайте визначення поняття народного депутата України.
2. За яких підстав можуть бути достроково припинені повноваження парламентаріїв України?
3. Які повноваження мають народні депутати на пленарних засіданнях Верховної Ради України?
4. Що таке депутатський запит і до кого він може бути звернений?
5. Які обов'язки народного депутата України?
6. Які гарантії депутатської діяльності?
7. Які особливості правового статусу депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим?
8. Яка специфіка правового статусу депутата місцевої ради?

379

## **Розділ 17**

### **УПОВНОВАЖЕНИЙ ВЕРХОВНОЇ РАДИ**

### **УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ**

#### **§ 1. Уповноважений з прав людини**

#### **в механізмі забезпечення прав особи**

У структурі державного механізму України згідно з Конституцією України і Законом «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р. з'явилась нова інституція — Уповноважений Верховної Ради з прав людини, який у багатьох країнах світу називається омбудсменом. Історія цього інституту бере свій початок у Швеції з 1809 р., де він уперше був запроваджений.

Омбудсмен — це складний соціально-правовий феномен, оскільки він є не тільки правовим інститутом чи установою, а й відповідним типом політичної і правової культури, сукупністю суспільних зв'язків і відносин. Шведська модель парламентського

контролю за правами людини пройшла значний шлях становлення в різних правових системах і має національну специфіку. Таку специфіку має і українська модель омбудсмена. Підкреслюючи національну обумовленість моделі Уповноваженого Верховної Ради, важливо не забувати про зорієнтованість української правової системи на західні юридичні традиції. Слід при цьому враховувати й те, що у правовому відношенні Європа є неоднорідною, оскільки в ній зосереджені дві основні правові сім'ї — загального і континентального права. А раніше ще була й сім'я соціалістичного права.

380

Діяльність Уповноваженого з прав людини спрямована на реалізацію прогресивних ідей у сфері забезпечення прав людини і громадянина, встановлення ділових і конструктивних відносин громадян України з органами державної влади. На постійній основі він здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах своєї юрисдикції. Демократичний характер інституту Уповноваженого полягає не лише у тому, що він виконує правозахисну функцію стосовно громадян України, а й щодо іноземців та осіб без громадянства. Це відповідає положенню ст. 3 Конституції про те, що людина в Україні визнається найвищою соціальною цінністю.

**Інститут Уповноваженого щодо інших правозахисних механізмів є додатковим (субсидіарним) засобом захисту прав і свобод людини в Україні.** Це впливає з частини другої ст. 4 закону, згідно з якою діяльність Уповноваженого доповнює наявні засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відміняє їх і не має наслідком перегляду компетенції державних органів, що забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод. Він заповнює прогалини і компенсує недоліки судових засобів захисту прав людини, парламентського та відомчого контролю за адміністративними органами.

Згідно з Законом Уповноважений здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів України та посадових осіб, що має важливе значення для визначення місця і ролі цього інституту у правозахисному механізмі нашої держави і для забезпечення його незалежності при реалізації своїх функцій. На це спрямовано положення закону (частина перша ст. 20) про те, що втручання органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, їх посадових та службових осіб у діяльність Уповноваженого забороняється. Його повноваження не можуть бути припинені чи обмежені у разі закінчення строку повноважень парламенту України або його розпуску (саморозпуску). Особливість правового статусу Уповноваженого проявляється і в тому, що він має можливість співпрацювати з різними складами парламенту,

381

оскільки термін його повноважень становить п'ять років, а Верховної Ради — чотири. Це теж є гарантією реалізації Уповноваженим своїх завдань і функцій.

Ідея омбудсмена в Україні не так давно почала схвально сприйматися державними інституціями і суспільством. У питаннях захисту прав людини акцентувалося насамперед на можливостях суду, прокуратури, інших державних інституцій. Піднесення інституту Уповноваженого з прав людини в ранг конституційного — це визнання державою і суспільством необхідності мати незалежний деполітизований орган, метою якого є гарантування права і справедливості у взаємовідносинах громадянина і державного апарату. Існуючий в Україні механізм правозабезпечення, на жаль, ще не зорієнтований

на захист прав людини і громадянина. Він, як і раніше, спрямований на захист державних інтересів і устоїв.

Запровадження в Україні інституту Уповноваженого з прав людини має суттєве значення для формування правозахисної діяльності. Водночас Уповноваженого не слід розглядати як центр або альтернативу сформованій в нашій країні правозахисної державної системи, враховуючи те, що Уповноважений не володіє імперативними правовими засобами впливу на відповідні державні органи. Цілком можна погодитися з думкою В. В. Бойцової про те, що хоча цей інститут і має державні атрибути, але за своєю сутністю — це елемент громадянського суспільства. Він дає можливість державі мати чітке уявлення про індивідуальні інтереси та інтереси суспільства в їх взаємовідносинах з державними структурами<sup>1</sup>.

**Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є:** захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією і законами України та міжнародними договорами України; сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність до Конституції України, міжнародних стандартів у цій галузі; запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі за-

-----  
<sup>1</sup> *Бойцова В. В.* Служба защиты прав человека и гражданина: Мировой опыт. — М., 1996. — С. 4.

хисту прав і свобод особи; запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; сприяння правовій поінформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

## **§ 2. Правовий статус Уповноваженого з прав людини**

Основи правового статусу Уповноваженого закладені в ст. 101 Конституції України, яка встановлює: «Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини». Більш детально його статус регламентується в Законі «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р., а також Законом «Про державну службу», іншими нормативно-правовими актами.

Законом чітко встановлюються **вимоги щодо претендента на посаду Уповноваженого** і процедура його обрання. Уповноваженим може бути призначено громадянина України, який на день обрання досяг 40 років, володіє державною мовою, має високі моральні якості, досвід правозахисної діяльності та протягом останніх 5 років проживає в Україні. Не може бути призначено Уповноваженим особу, яка має судимість за вчинення злочину, якщо ця судимість не погашена та не знята в установленому законом порядку. Відповідно в інтересах неупередженого ставлення до виконання своїх обов'язків і об'єктивного вирішення справ передбачено, що Уповноважений не може мати представницького мандата, займати будь-які інші посади в органах державної влади, виконувати іншу оплачувану чи неоплачувану роботу в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднань громадян, на підприємствах, установах, організаціях незалежно від форм власності, крім викладацької, наукової або іншої творчої діяльності. Він не може бути членом жодної політичної партії.

За наявності хоча б однієї з перерахованих обставин Уповноважений має їх усунути протягом 10 днів після його призначення на посаду. До усунення зазначених обставин він не

383

може скласти присяги. Якщо ж такі обставини виникли під час діяльності Уповноваженого, вони мають бути усунені протягом 10 днів з дня, коли про це стало відомо. У разі неможливості усунути їх протягом 10 днів Уповноважений зобов'язаний зробити у зазначений строк заяву про відмову виконувати будь-які інші доручення чи повноваження, крім тих, що належать Уповноваженому. Якщо протягом зазначеного строку він не виконує встановлених вимог, його повноваження припиняються, і парламент України зобов'язаний звільнити його з посади. Нове висунання кандидатур і призначення Уповноваженого здійснюється за-процедурою, передбаченою законодавством. Ці нормативно визначені вимоги щодо Уповноваженого спрямовані на забезпечення його незалежності в реалізації ним своїх функцій.

**Термін повноважень Уповноваженого** — 5 років, який починається з дня прийняття ним присяги на сесії Верховної Ради. На відміну від суддів Конституційного Суду, термін повноважень яких обмежений 9 роками і вони не мають права переобиратися, законом про Уповноваженого не забороняється, щоб одна й та сама особа призначалась на посаду Уповноваженого кілька разів.

Уповноважений призначається на посаду і звільняється з посади Верховною Радою України шляхом таємного голосування. Пропозиції щодо кандидатур(и) на посаду Уповноваженого вносять Голова Верховної Ради або не менше однієї чверті народних депутатів України від конституційного складу парламенту. Відповідний комітет Верховної Ради подає парламентові свої висновки щодо кожної кандидатури на посаду Уповноваженого, відповідності її вимогам, передбаченим законом, та про відсутність причин, які перешкоджали б зайняттю нею цієї посади. Голосування проводиться на пленарних засіданнях парламенту, але не раніше як через 10 днів і не пізніше, ніж через 20 днів після закінчення терміну висунання кандидатів для участі у виборах. Призначеним вважається той кандидат, за якого проголосувала більшість парламентаріїв, про що приймається відповідна постанова. Але якщо на посаду Уповноваженого було висунуто більше, ніж два кандидати і жодного з них не було призначено, Верховна Рада проводить повторне голосування по двох кандидатах, які

384

одержали найбільшу кількість голосів. У разі, якщо жоден з кандидатів на посаду Уповноваженого не набрав необхідної кількості голосів, знову проводиться висунання для призначення на посаду Уповноваженого. Призначення омбудсмена парламентом цілком відповідає юридичній природі цього інституту, і така практика існує у більшості країн світу.

При вступі на посаду Уповноважений на пленарному засіданні парламенту України складає **присягу**, в якій урочисто присягає чесно та сумлінно захищати права і свободи людини і громадянина, добросовісно виконувати свої обов'язки, додержуватися Конституції і законів України та керуватися справедливістю і власною совістю. Він зобов'язується діяти незалежно, неупереджено, в інтересах людини і громадянина. Повноваження Уповноваженого починаються з моменту складання ним присяги. Першим Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини була обрана Н. І. Карпачова.

Закон про Уповноваженого з прав людини чітко регламентує порядок припинення його повноважень та звільнення з посади, що є важливою гарантією його діяльності. Його **повноваження припиняються** за таких обставин: у разі відмови Уповноваженого від подальшого виконання обов'язків шляхом подання заяви про складення своїх повноважень; набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього; набрання законної сили рішенням суду про визнання особи, яка обіймає посаду Уповноваженого, безвісно відсутньою або про оголошення її померлою; складення присяги новообраним Уповноваженим; смерті особи, яка обіймає посаду Уповноваженого. Парламент України може прийняти рішення про звільнення з посади Уповноваженого до закінчення терміну, на який його було обрано, тільки у таких випадках: порушення ним присяги; порушення вимог щодо несумісності діяльності; припинення громадянства України; неспроможності протягом більше чотирьох місяців підряд виконувати обов'язки через незадовільний стан здоров'я чи втрату працездатності. Законом встановлено, що висновок про наявність підстав для звільнення з посади Уповноваженого має дати тимчасова спеціальна комісія парламенту України. Верховна Рада за наявності зазначених підстав розглядає питання і приймає відповідну постанову про звільнення з посади Упов-

385

новаженого за поданням Голови Верховної Ради або не менш як однієї четвертої народних депутатів України від конституційного складу парламенту. Уповноважений вважається звільненим з посади, якщо за це проголосувала більшість народних депутатів України від конституційного складу парламенту.

Для реалізації своїх завдань і функцій Уповноважений наділений законом відповідною **компетенцією**, яка впливає з мети парламентського контролю. Виходячи з цього він має право невідкладного прийому Президентом України, Головою Верховної Ради, Прем'єр-міністром, головами Конституційного Суду, Верховного Суду та вищих спеціалізованих судів України, Генеральним прокурором, керівниками інших державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовими та службовими особами.

Уповноважений може бути присутнім на засіданнях парламенту, уряду, Конституційного Суду, Верховного Суду та вищих спеціалізованих судів, колегії Генеральної прокуратури України та інших колегіальних органів, на засіданнях усіх інстанцій, у тому числі на закритих судових засіданнях, за умови згоди суб'єкта права, в інтересах якого судовий розгляд оголошено закритим, звертатися до суду із заявою про захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть цього зробити самостійно, а також особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках та порядку, встановлених законом. У структурі правозахисного механізму забезпечення прав громадян у правовій державі суди посідають провідне місце.

Закріплення в законі таких значних можливостей Уповноваженого щодо різних випадків стосовно судових органів має суттєве значення. Він може також звертатися до Конституційного Суду з поданням: про відповідність Конституції України законів України та інших правових актів Верховної Ради, актів Президента, актів Кабінету Міністрів, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які стосуються прав свобод людини і громадянина; про офіційне тлумачення Конституції України та законів України. Уповноважений мо-

же відвідувати у будь-який час місця тримання затриманих, досудового ув'язнення, установи відбування засудженими покарань та установи примусового лікування та ізоляції, психіатричні лікарні, осіб, які там перебувають, та одержувати інформацію щодо умов їх тримання, перевіряти стан додержання встановлених прав і свобод людини і громадянина відповідними державними органами, в тому числі тими, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність.

Без одержання необхідної інформації Уповноважений не міг би результативно виконувати своїх повноважень. Виходячи з цього йому надано право безперешкодно відвідувати органи державної влади та місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, бути присутнім на їх засіданнях, вимагати від посадових осіб цих органів і організацій сприяння у проведенні перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі перевірок, експертиз і надання відповідних висновків, запрошувати посадових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються за справою.

**Обов'язки Уповноваженого** — невід'ємний елемент його конституційно-правового статусу. Згідно з законом він зобов'язаний додержуватися Конституції України та законів України, інших правових актів, прав та інтересів людини і громадянина, забезпечувати виконання покладених на нього функцій та повною мірою використовувати надані йому права. Оскільки в процесі реалізації своїх функцій Уповноважений одержує і конфіденційну інформацію, то він зобов'язаний її не розголошувати. Причому це зобов'язання діє і після припинення його повноважень. У разі розголошення таких відомостей Уповноважений несе відповідальність у встановленому законодавством порядку. Він не має права розголошувати отримані відомості про особисте життя заявника та інших причетних до заяви осіб без їх згоди.

Формою реагування Уповноваженого на факти порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина є **акти Уповноваженого**, які він має право направляти у відповідні органи для вжиття цими органами необхідних заходів. Таки-

387

ми актами реагування Уповноваженого щодо порушень поло-Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є конституційне подання Уповноваженого та подання до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових осіб. При цьому **конституційне подання Уповноваженого** — це акт реагування до Конституційного Суду щодо вирішення питання про відповідність Конституції України законів чи інших нормативно-правових актів відповідних державних органів, а також тлумачення Конституції України та законів України. **Подання Уповноваженого** — це акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний термін щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина.

Уповноважений здійснює свою діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини і громадянина, які отримує за зверненнями громадян, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників, за зверненнями народних депутатів України,

за власною ініціативою. Уповноважений приймає та розглядає їх звернення відповідно до Закону України «Про звернення громадян». Звернення подаються Уповноваженому у письмовій формі протягом року після виявлення порушення прав і свобод людини і громадянина. Уповноважений не розглядає тих звернень, які розглядаються судами, зупиняє вже розпочатий розгляд, якщо заінтересована особа подала позов, заяву або скаргу до суду.

Оскільки Уповноважений обирається Верховною Радою України і його діяльність є формою парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, він повинен протягом першого кварталу кожного року представляти парламенту України щорічну доповідь про стан додержання та захист прав і свобод людини і громадянина в Україні органами державної влади, місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та

388

їх посадовими особами, які порушили своїми діями (бездіяльністю) права і свободи людини і громадянина, та про виявлені недоліки в законодавстві щодо захисту прав і свобод людини і громадянина. У разі необхідності Уповноважений може представити парламенту доповідь (довіді) з окремих питань додержання в Україні прав і свобод людини і громадянина. За щорічною і спеціальною доповідями Уповноваженого парламент України приймає постанову, яка обов'язково публікується в офіційних виданнях Верховної Ради.

Для реалізації своєї компетенції Уповноважений формує **Секретаріат**, який є юридичною особою. Структура Секретаріату, розподіл обов'язків та інші питання щодо організації його роботи регулюються Положенням про Секретаріат Уповноваженого з прав людини. Призначення на посаду та звільнення працівників Секретаріату здійснюється Уповноваженим, який і контролює роботу Секретаріату і визначає основні напрями його діяльності.

При Уповноваженому з метою надання консультативної підтримки, проведення наукових досліджень, а також вивчення пропозицій щодо поліпшення стану захисту прав і свобод людини і громадянина може створюватись **консультативна рада** (яка може діяти і на громадських засадах) із осіб, що мають досвід роботи в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина.

### § 3. Гарантії діяльності Уповноваженого з прав людини

Для реалізації своїх завдань і функцій Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має відповідні гарантії, які можна розподілити на загальні, матеріально-фінансові і особисті. Уповноважений — відповідальна державна посадова особа і тому, безумовно, повинна мати необхідні гарантії реалізації своїх функцій.

Важливими гарантіями діяльності Уповноваженого є те, що він користується правом недоторканності на весь час своїх повноважень і не може бути без згоди парламенту України притягнутий до кримінальної відповідальності або підданий

389

заходам адміністративного стягнення, що накладаються в судовому порядку, затриманий, заарештований, підданий обшуку, а також особистому огляду. Кримінальна справа проти Уповноваженого може бути порушена тільки Генеральним прокурором



України. За порушення законодавства щодо гарантій діяльності Уповноваженого, його представників та працівників Секретаріату Уповноваженого винні особи притягуються до відповідальності згідно з чинним законодавством. Уповноважений не зобов'язаний давати пояснення по суті справ, які закінчені або знаходяться у його провадженні.

**Законодавством гарантуються трудові права Уповноваженого.** Так, після закінчення терміну повноважень, на який особу було обрано на посаду Уповноваженого, їй надається робота (посада), на якій вона працювала до призначення і яка зберігається за нею на час виконання нею обов'язків Уповноваженого, а у разі неможливості надання цієї роботи (посади) — інша рівноцінна робота (посада) на тому ж або, за її згодою, іншому підприємстві, в установі, організації. Суттєвою гарантією є і те, що життя та здоров'я Уповноваженого і його представників, які працюють на постійній основі, підлягають обов'язковому державному страхуванню на випадок смерті, травми, каліцтва або захворювання, одержаних під час виконання ними службових обов'язків. Порядок та умови страхування встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Ефективне функціонування інституту Уповноваженого зумовлюється необхідністю належного **фінансового** його забезпечення. Виходячи з цього закон встановлює, що фінансування діяльності Уповноваженого здійснюється за рахунок Державного бюджету України. Уповноважений розробляє і подає на затвердження парламенту України та виконує кошторис своїх витрат. Верховна Рада і відповідні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування створюють необхідні умови для діяльності Уповноваженого, його Секретаріату та його представників.

Закон забороняє втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових осіб у діяльність Уповноваженого.

390

У діяльності Уповноваженого виникає чимало непростих питань, вирішення яких можливе з допомогою більш чіткого регулювання інституту Уповноваженого. Так, Уповноважений має право призначити своїх представників у межах виділених коштів, затверджених парламентом України. Але законом не визначено, чи це будуть представники Уповноваженого на місцях чи представники Уповноваженого з певних питань. Ця невизначеність дає підстави вважати, що в майбутньому можуть бути застосовані обидва підходи. На нашу думку, пріоритетним має бути принцип представництва на місцях, оскільки конкретні конституційні права громадян порушуються саме на місцях, у тому числі органами місцевого самоврядування, місцевими державними адміністраціями, посадовими особами підприємств, організацій і установ.

Але не виключається й те, що можуть бути створені представники Уповноваженого і з конкретних питань, напрямів його правозахисної діяльності. Так, у ФРН, у Данії функціонує омбудсмен з питань оборони, у Фінляндії — омбудсмен з питань рівності прав чоловіків і жінок, омбудсмен із захисту прав споживачів та контролю за конкуренцією, в Угорщині — Уповноважений з прав національних та етнічних меншин, в Канаді — омбудсмен з національних мов.

За яким принципом будувати структуру інституту омбудсмена в Україні ще не визначено. Але цілком можливе поєднання обох принципів. Це було б найбільш ґрунтовно в сучасних умовах розвитку політико-правового процесу і стану із забезпеченням прав людини і громадянина в Україні.

Інститут Уповноваженого з прав людини в Україні — на стадії свого становлення.

Не завжди цей інститут сприймається належним чином як державними інституціями, так і структурами громадянського суспільства. Але йому належить майбутнє в підвищенні ролі у забезпеченні прав людини і громадянина. І це має усвідомлюватися всіма суб'єктами права, виходячи з положення, що права людини в Україні визнаються найвищою соціальною цінністю, як це зазначено в ст. 3 Конституції. Держава символізує публічний простір, а громадянське суспільство — деполітизований простір свободи, основу якого складають ринкова економіка і права людини. Уповноваженому з прав людини належить суттєва роль у за-

391

безпеченні взаємодії Української держави і громадянського суспільства в аспекті захисту прав особи. Конституційно-правовий інститут Уповноваженого, створений в Україні, може сприяти розв'язанню проблеми бюрократизації виконавчого апарату, анонімності й безвідповідальності державної влади. При цьому слід брати до уваги, що посилення інституту народного правозахисника (омбудсмена) в багатьох європейських країнах, в США, було відповіддю громадянського суспільства на посилення виконавчої влади, порушення чиновниками норм управлінської моралі.

Інститут Уповноваженого дає можливість подолати суттєві суперечності між державою і громадянським суспільством, легітимувати владу, гарантувати право громадян бути поінформованими про помилки і зловживання службовців державного апарату. Омбудсмен є захисником громадянських прав. Він охороняє як публічні, так і особисті інтереси, приватну сферу життя, допомагає вирішенню проблем захисту прав особи. Значним є поновлюючий і політичний ефект діяльності Уповноваженого. Це пов'язано насамперед з тим, що омбудсмен виражає точку зору громадянського суспільства і доводить її до відома законодавчої і виконавчої гілок державної влади. Інститут Уповноваженого в Україні органічно вписується в діючу систему захисту прав громадян і не перешкоджає використанню інших каналів поновлення справедливості. Є всі підстави вважати, що народний правозахисник стане звичним і необхідним інструментом захисту в Україні прав людини, яким він є в багатьох країнах з усталеними демократичними традиціями і широкою політико-правовою практикою захисту прав особи. Правозахисний потенціал Уповноваженого буде зростати в міру становлення в Україні правової державності і формування дієздатного громадянського суспільства.

#### Контрольні запитання

1. Яка роль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в конституційно-правовому механізмі забезпечення прав особи?
2. Які права і обов'язки має Уповноважений з прав людини?
3. Які гарантії діяльності Уповноваженого з прав людини?

392

## Розділ 18

### ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ

#### § 1. Президент України — глава Української держави

Главою держави сучасних країн є особа, яка формально та фактично займає вище місце в ієрархії державних інститутів і здійснює функцію вищого політичного представництва країни як у внутрішній, так і у зовнішній політиці. У президентських республіках, наприклад у США, глава держави, як правило, очолює виконавчу владу, що

здійснюється ним як самотійно, так і за посередництва уряду країни.

Світова практика знає численні спроби відмовитися від формального визнання посади одноособового глави держави і тлумачити цю важливу офіційну посаду як колегіальну, що найчастіше приймає форму регентської або федеральної ради. Водночас слід визнати, що в більшості сучасних країн функціонує інститут одноособового глави держави, яким виступає президент або монарх<sup>1</sup>. В Україні на певних етапах її політичного розвитку інститут глави держави уособлювали як висунуті на вершину політичної піраміди за посередництва механізмів військової демократії гетьмани (наприклад, Б. Хмельницький, К. Розумовський, І. Мазепа), так і обрані в межах цивільних процедур представницької або прямої демократії президенти (М. Грушевський, Л. Кравчук, Л. Кучма).

На сучасному етапі державотворення в Україні інститут Президента був введений у дію Законом УРСР «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» від

-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Тодика Ю. Н., Яворский В. Д.* Президент України: конституційно-правовий статус. — Х., 1999. — С. 9—25.

5 липня 1991 р. Відповідно до Конституції УРСР 1978 р. було додано главу 12-1 «Президент України». У статті 114-1 Конституції УРСР 1978 р. було записано, що Президент України є главою виконавчої влади в Україні. Згодом були прийняті також закони України «Про Президента України» та «Про вибори Президента України» від 5 липня 1991 р. Крім того, своєю Постановою «Про вибори Президента України» Верховна Рада України призначила вибори Президента України на 1 липня 1991 р.

Світова практика свідчить, що для стабільності конституційного ладу, узгодженого функціонування державного механізму, вищого представництва в міжнародних відносинах інститут глави держави є об'єктивно необхідним. Тому президент у сучасних республіках наділяється, як правило, широкими повноваженнями у сфері взаємовідносин із законодавчою, виконавчою та судовою владою, є своєрідним арбітром між ними, символом єдності держави, офіційним представником держави. Глава держави забезпечує функціонування державних структур у режимі консенсусу і злагоди, спрямовує зусилля різних гілок влади на розв'язання актуальних проблем країни.

Саме в такому аспекті закріплені, зокрема, повноваження Президента України, який згідно з Конституцією України (ст. 102) є не тільки главою держави і виступає від її імені, а й гарантом державного суверенітету і територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина в Україні.

Визнання Президента України главою держави має суттєве значення. Конституція виходить з того, що Президент формально не належить до виконавчої гілки державної влади. З іншого боку, повноваження Президента України сформульовані в Конституції таким чином, що це вимагає від нього бути політично відповідальним за діяльність державної виконавчої влади в країні, адже йому за Конституцією підпорядковується вся виконавча вертикаль.

Як свідчить світова практика, нормальному представництву держави у внутрішній політиці і міжнародних відносинах більше відповідає ситуація, коли президенту належить статус глави держави, а не просто вищої посадової особи або глави

виконавчої влади. Треба врахувати й те, що важливим завданням президента будь-якої країни є забезпечення функціонування органів державної влади, держапарату в режимі певного спрямування, конкретного політичного курсу. Таким чином, президент звичайно не може належати виключно до якоїсь однієї владної структури. Тому політична позиція президента часто нагадує роль політичного арбітра у взаєминах між окремими гілками державної влади. У цілому ж визнання президента главою держави є традиційним у конституціях багатьох країн світу. Така характеристика президентів міститься, наприклад, у конституціях Росії, Казахстану, Республіки Молдова.

Юридичний аналіз дає підстави для висновку **про те, що Президент України займає особливе місце в системі органів державної влади** і не належить виключно до жодної з гілок державної влади, про які йдеться у ст. 6 Конституції. Він отримує свої повноваження безпосередньо від народу, оскільки обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування терміном на п'ять років.

Водночас високий статус Президента України не означає відсутності його політичної та юридичної відповідальності перед народом. Його повноваження обмежені п'ятирічним терміном. Одна й та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд. Вибори Президента проводяться на альтернативній основі. У разі вчинення Президентом державної зради або іншого злочину він може бути усунений зі свого поста Верховною Радою України в порядку процедури імпічменту. Акти Президента можуть бути визнані недійсними за рішенням Конституційного Суду України.

Реалізуючі свою політичну волю, Президент України може вживати тільки закріплені за ним Конституцією і законами України повноваження, тобто діяти виключно в межах її приписів. У тексті офіційної присяги Президента України є такі слова: «Зобов'язуюсь... додержуватися Конституції України і законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників, підносити авторитет України у світі».

Президент України — гарант додержання Конституції України. Відповідно він суттєво впливає на режим стабільності закріпленого в Україні конституційного ладу і законності, забез-

395

печення прав людини і громадянина, утвердження конституціоналізму в цілому. Положення ст. 102 Конституції свідчать про те, що Президент України несе персональну відповідальність за узгоджену безперервну роботу механізмів захисту Конституції України, прав і свобод людини, вжиття заходів щодо ефективного функціонування всіх владних державних структур у конституційному режимі.

Президент України вступає на пост не пізніше ніж через 30 днів після офіційного оголошення результатів виборів, після складення **присяги** українському народові на урочистому засіданні Верховної Ради України.

Приведення Президента України до присяги здійснює Голова Конституційного Суду України. Президент України складає присягу такого змісту: «Я, (ім'я та прізвище), волею народу обраний Президентом України, заступаючи на цей високий пост, урочисто присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми справами боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу, обстоювати права і свободи громадян, додержуватися Конституції України і законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників, підносити авторитет України у світі».

Президент України, обраний на позачергових виборах, складає присягу у п'ятиденний термін після офіційного оголошення результатів виборів. На час виконання своїх повноважень він користується **правом** недоторканності. За посягання на честь і гідність Президента України винні особи притягуються до відповідальності на підставі закону. Звання Президента України охороняється законом і зберігається за ним довічно, якщо тільки він не був усунений з поста в порядку імпічменту.

Президент України виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента України. Його **повноваження припиняються достроково** у разі: відставки; неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я; усунення з поста в порядку імпічменту; смерті.

Відставка Президента України набуває чинності з моменту проголошення ним особисто заяви про відставку на засіданні Верховної Ради України. Неможливість виконання ним своїх

396

повноважень за станом здоров'я має бути встановлена на засіданні парламенту України і підтверджена рішенням, прийнятим більшістю від її конституційного складу на підставі письмового подання Верховного Суду України — за зверненням Верховної Ради України, і медичного висновку.

На основі ст. 111 Конституції Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого, злочину. Питання про його усунення з поста в порядку імпічменту ініціюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України<sup>1</sup>.

Для проведення розслідування парламент України створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі. Висновки і пропозиції цієї комісії розглядаються на засіданні Верховної Ради, яка за наявності підстав не менш як двома третинами від її конституційного складу приймає рішення про звинувачення Президента України.

Рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту приймається парламентом України не менш як трьома четвертими від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент та отримання висновку Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину.

У разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до статей 108, 109, 110, 111 Конституції України виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Прем'єр-міністра України. Прем'єр-міністр України в період виконання ним обов'язків Президента України не може здійснювати повноваження, передбачені пунктами 2, 6, 8, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 22, 25, 27 ст. 106 Конституції України. Це означає, що він не може звертатися з посланнями до

-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Тодика Ю. Н., Яворский В. Д.* Президент Украины: конституционно-правовой статус. — Х., 1999. — С. 185—196.

397

народу, призначати всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України,

припиняти повноваження Верховної Ради України, призначати на посади членів Кабінету Міністрів України, Генерального прокурора України, скасовувати акти Кабінету Міністрів України, призначати третину складу Конституційного Суду України, здійснювати помилювання тощо.

## § 2. Вибори Президента України

Основи виборів Президента України встановлюються Конституцією України, згідно з якою Президентом України може бути обраний громадянин України, який досяг 35 років, має право голосу, проживає в Україні протягом останніх 10 перед днем виборів років та володіє державною мовою. Президент України не може мати іншого представницького мандата, обіймати посаду в органах державної влади, а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку (ст. 103). Організація і проведення виборів Президента України регулюється Конституцією України, законами України «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 р., «Про Центральну виборчу комісію» та іншими.

Чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Президента України. У разі дострокового припинення його повноважень вибори Президента України проводяться в період 90 днів з дня припинення його повноважень.

Вибори президента будь-якої країни безпосередньо народом — це більш демократична практика, ніж вибори президента парламентом (ФРН) або колегією виборщиків (США). Проте ця відмінність не має принципового значення. Головним у даному разі є те, що шляхом загальних виборів Президент України одержує свій мандат безпосередньо від народу, а це дає йому можливість бути незалежною, політично автономною щодо інших гілок державної влади в Україні фігурою.

398

Право висунення кандидатів на посаду Президента України належить безпосередньо виборцям. Вибори Президента України призначаються Верховною Радою України (п. 7 ст. 85 Конституції України). Згідно з частиною п'ятою ст. 102 Конституції України чергові вибори Президента України відбулися в останню неділю жовтня 1999 р. Повторне голосування було проведено 14 листопада 1999 р., Президентом України на другий термін був обраний Л. Д. Кучма.

**Вибори Президента України здійснюються на засадах:** вільного і рівноправного висунення кандидатів у Президенти України; багатопартійності; гласності і відкритості; свободи агітації; рівності можливостей для всіх кандидатів у Президенти України у проведенні виборчої кампанії; неупередженості до кандидатів з боку органів державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Вибори Президента України є загальними. Право обирати Президента мають громадяни України, яким на день виборів виповнилося 18 років. Вибори Президента України можуть бути черговими, позачерговими (достроковими) і повторними.

Вибори є рівними, тобто громадяни України беруть участь у виборах на рівних засадах і кожен виборець має один голос. Вибори є прямими, оскільки Президент обирається безпосередньо. Голосування на виборах Президента України є таємним; контроль за волевиявленням виборців забороняється. Підготовка і проведення виборів Президента здійснюється відкрито, гласно.

Законодавчо встановлено, що право висування претендента на кандидата у Президенти України належить громадянам України, які мають право голосу. Це право ними реалізується через політичні партії та їх виборчі блоки, через збори виборців, у тому числі шляхом самовисування. Причому партія (блок), збори виборців можуть висунути лише одного претендента на кандидата в Президенти.

Вибори Президента України проводяться по єдиному загальнодержавному одномандатному виборчому округу, який включає в себе всю територію України. Територія цього округу поділяється на 225 територіальних виборчих округів. Рішення про їх утворення приймається Центральною виборчою комісією (далі — ЦВК) не пізніше як за 160 днів до дня вибо-

399

рів. Список територіальних округів ЦВК публікує у пресі. Для проведення голосування і підрахунку голосів на виборах Президента України територія селищ, міст, районів у містах, що входять до складу територіального виборчого округу, поділяється на виборчі дільниці. Вони утворюються з кількістю від 20 до 3000 виборців.

Для організації роботи по виборах Президента утворюються **виборчі комісії**: Центральна, територіальні (225), дільничні (понад 33 тисячі). ЦВК є державним органом, який утворюється відповідно до Конституції України та Закону України «Про Центральну виборчу комісію». Територіальні комісії утворюються не пізніш як за 70 днів до дня проведення виборів Президента України. До їх складу обов'язково включаються (за наявності відповідних подань) по два представники від політичних партій (блоків), від яких зареєстровані кандидати. Голова, заступник голови та секретар територіальної виборчої комісії не можуть бути членами однієї партії, представниками одного блоку партій. Це має суттєве значення для проведення виборів у режимі законності. Дільничні виборчі комісії утворюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах радами не пізніш як за 45 днів до дня виборів. Повноваження територіальних та дільничних виборчих комісій починаються з дня прийняття рішень про утворення комісій і закінчуються через 10 днів після опублікування ЦВК повідомлення про результати виборів Президента.

Повноваження виборчих комісій різних рівнів визначаються їх завданнями і функціями. Так, **Центральна виборча комісія** приймає обов'язкові для застосування виборчими комісіями роз'яснення з питань Закону «Про вибори Президента України», контролює використання ними коштів Державного бюджету України, проводить реєстрацію довірених осіб кандидатів, визначає порядок використання засобів масової інформації для проведення передвиборної агітації, забезпечує виготовлення передвиборних плакатів кандидатів, здійснює контроль за надходженням та використанням особистих виборчих фондів кандидатів, забезпечує централізоване виготовлення бюлетенів установленого зразка тощо.

**Територіальна виборча комісія** здійснює в межах відповідного територіального виборчого округу контроль за додер-

400

жанням законодавства про вибори Президента України, утворює виборчі дільниці, встановлює їх нумерацію, спрямовує діяльність дільничних виборчих комісій, контролює складання списків виборців і подання їх для загального ознайомлення, організовує зустрічі кандидатів з виборцями, встановлює підсумки голосування по територіальному виборчому округу тощо.

**Дільнична виборча комісія** перевіряє точність списку виборців на виборчій дільниці, організовує на виборчій дільниці голосування, проводить підрахунок голосів, поданих на виборчій дільниці, розглядає в межах своїх повноважень звернення, заяви і скарги з питань підготовки виборів та організації голосування на виборчій дільниці та приймає по них рішення тощо.

Для проведення виборів Президента України виконавчими комітетами сільських, селищних, міських (міст, де немає районних рад), районних у містах рад або органами, що відповідно до закону здійснюють їх функції, складаються списки виборців по кожній виборчій дільниці, до яких включаються всі громадяни, що на день виборів досягли (досягнуть) 18-річного віку.

Важливою стадією виборчого процесу є **висування і реєстрація кандидатів у Президенти України**. Право висувати претендента на кандидата у Президенти України належить політичним партіям, які зареєстровані в Міністерстві юстиції. Це право реалізується партією як безпосередньо, так і через об'єднання партій у виборчий блок. Претендентом на кандидата у Президенти від партії або виборчого блоку партій може бути як член партії, так і позапартійний громадянин. Висунення претендента виборчим блоком партій здійснюється на міжпартійному з'їзді (конференції). Збори виборців мають право висувати претендента на кандидата у Президенти України, якщо в них беруть участь не менш як 500 громадян України, що мають право голосу. Збори виборців можуть проводитися за місцем проживання або на підприємствах, установах, в організаціях. Рішенням зборів затверджується ініціативна група виборців у складі 10—20 учасників зборів.

Претенденти на кандидата у Президенти України мають рівні права незалежно від суб'єкта висунення.

401

Претендент може бути зареєстрований як кандидат у Президенти України, якщо його кандидатуру підтримає своїми підписами не менш як 1 мільйон громадян України, в тому числі не менш як 30 тисяч громадян у кожному з двох третин регіонів (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь). ЦВК за 170 днів до дня виборів затверджує форму підписного листа на підтримку кандидата у Президенти України. Ніхто не має права примушувати виборця підтримати претендента, платити коштами, товарами або послугами за підписи, а також перешкоджати йому у підтримці претендента. В одному підписному листі мають бути підписи мешканців лише одного населеного пункту. Забороняється організовувати збирання підписів на підприємствах, в установах і організаціях.

Якщо кандидатуру претендента підтримали не менше 1 мільйона громадян, то його реєструють як кандидата у Президенти України. Це робить ЦВК протягом п'яти днів після складення нею протоколу про результати збирання підписів виборців на підтримку претендента. Реєстрація кандидатів у Президенти має бути завершена не пізніше як за 90 днів до дня виборів Президента. ЦВК протягом двох днів після реєстрації видає кандидату у Президенти України посвідчення встановленого зразка, а претендентам, яким відмовлено в реєстрації, — рішення.

Важливою стадією виборчого процесу є **проведення передвиборної агітації**. Така агітація починається після реєстрації претендента кандидатом в Президенти України Центральною виборчою комісією і закінчується за один день до виборів. Передвиборна агітація може здійснюватися в будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України. Встановлено, що громадяни



України, політичні партії, інші об'єднання громадян, колективи підприємств, установ, організацій мають право вільно і всебічно обговорювати передвиборні програми кандидатів, їх політичні, ділові та особисті якості, вести агітацію за або проти кандидатів на зборах, мітингах, у бесідах, пресі, на радіо і телебаченні. ЦВК за рахунок коштів, що виділяються з Державного бюджету України на проведення виборчої кампанії, забезпечує виготовлення передвиборних плакатів кандидатів

402

у Президенти України. їх виготовляють з розрахунку по 10 примірників кожного плаката на кожну виборчу комісію.

Кандидатам у Президенти України надається право безоплатного користування державними засобами масової інформації шляхом надання їм рівноцінного і однакового за обсягом часу мовлення на загальнодержавному рівні й у межах окремого виборчого округу. Вони також мають право на безоплатне розміщення тексту своєї передвиборної програми обсягом не більше чотирьох сторінок машинописного тексту в однаковому поліграфічному виконанні в газетах «Голос України», «Урядовий кур'єр».

Забороняється брати участь у передвиборній агітації органам державної влади, включаючи судові органи та установи прокуратури, органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам, членам виборчих комісій, особам, які не є громадянами України.

Фінансування передвиборної агітації здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, а також коштів особистих виборчих фондів кандидатів у Президенти України.

Законодавчо встановлені гарантії діяльності кандидатів у Президенти України. Кожен з них, наприклад, може мати у кожному територіальному окрузі по одній довірєній особі і п'ять довірєних осіб, які допомагають йому у проведенні виборчої кампанії на території загальнодержавного одномандатного виборчого округу.

**Голосування** проводиться в день виборів або в день повторного голосування з 8-ї до 20-ї години. Так, у 1999 р. 31 жовтня був день виборів, а 14 листопада 1999 р. — день повторного голосування. Про час і місце голосування дільнична виборча комісія сповіщає виборців не пізніше як за 15 днів до дня виборів. Голосування проводиться в спеціально відведених приміщеннях. Кожен виборець голосує особисто. Голосування за інших осіб не допускається. Виборчі бюлетені видаються виборцям членами дільничної виборчої комісії на підставі списку виборців за умови пред'явлення документа, що засвідчує його особу. У бюлетені для голосування виборець робить позначку «плюс» (+) або іншу, що засвідчує його волевиявлення, у квадраті проти прізвища кандидата, за якого він голосує.

403

**Підрахунок голосів** на виборчій дільниці здійснюється виключно членами дільничної виборчої комісії на її засіданні в тому ж приміщенні, де відбувалося голосування. Під час підрахунку голосів ніхто не має права робити позначок, записів на бюлетенях для голосування. У законі детально вписаний у процесуально-процедурному аспекті порядок підрахунку голосів. На підставі протоколів дільничних виборчих комісій територіальна виборча комісія на своєму засіданні підраховує результати виборів у цілому по округу. А ЦВК на підставі протоколів територіальних виборчих комісій та протоколів дільничних виборчих комісій, утворених при представництвах України за кордоном, не пізніше як у п'ятиденний термін після дня виборів встановлює результати

виборів по єдиному загальнодержавному одномандатному виборчому округу по виборах Президента України, про що складає протокол.

Обраним Президентом України вважається кандидат, який одержав на виборах більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. При повторному голосуванні обраним Президентом України вважається кандидат, який у результаті повторного голосування одержав більшу, ніж інший кандидат, кількість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. У разі, коли повторне голосування проводилося лише по одній кандидатурі, кандидат вважається обраним Президентом України, якщо він одержав більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні.

### § 3. Повноваження Президента України

Згідно зі ст. 106 Конституції України Президент України має широкі повноваження в різних сферах державного життя. В одних випадках ці повноваження належать виключно йому, в інших — вони стикаються з повноваженнями інших органів державної влади. Конституція України розмежовує функції Президента України як глави держави і Верховної

-----  
<sup>1</sup> Серьогіна С. Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні. — Х., 2001. — С. 27—118.

404

Ради України як її єдиного органу законодавчої влади. Водночас повноваження Президента у його відносинах з Верховною Радою дають можливість розглядати главу Української держави як повноправного учасника законодавчого процесу. По-перше, Президенту належить право законодавчої ініціативи, а по-друге, законопроекти, визнані Президентом як невідкладні, розглядаються Верховною Радою у позачерговому порядку. Крім того, Президент підписує закони, прийняті Верховною Радою України.

Як передбачено Конституцією України, Президент України протягом трьох років після набуття чинності Конституцією України мав право видавати схвалені Кабінетом Міністрів України і скріплені підписом Прем'єр-міністра України укази з економічних питань, не врегульованих законами, з одночасним поданням відповідного законопроекту до парламенту України в порядку, встановленому ст. 93 Конституції. Такий указ Президента вступав у дію, якщо протягом 30 календарних днів з дня подання законопроекту (за винятком днів міжсесійного періоду) Верховна Рада не прийме закон або не відхилить поданий законопроект більшістю від її конституційного складу, і діє до набрання чинності законом, прийнятим парламентом України з цих питань.

Президент України також має **право вето** щодо законопроектів, які були прийняті Верховною Радою України (частина друга ст. 94 Конституції). Він також має повноваження призначати всеукраїнський референдум щодо внесення змін до Конституції України (ст. 156 Конституції України), проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою, припиняє повноваження Верховної Ради України, якщо протягом 30 днів однієї чергової сесії пленарні засідання парламенту не можуть розпочатися.

Президент звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до парламенту України про внутрішнє і зовнішнє становище України.

Взаємовідносини Президента України і Кабінету Міністрів України базуються на безумовному пріоритеті президентської влади, оскільки Президент за Конституцією

України призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України. Він також припиняє його повноваження та приймає

405

рішення про його відставку. Президент призначає за поданням Прем'єр-міністра членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах.

Президент скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Конституція України (ст. 113) визначає, що Кабінет Міністрів України є відповідальним перед Президентом України. Прем'єр-міністр України входить із поданням до Президента України про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади.

Президент України призначає за згодою Верховної Ради на посаду Генерального прокурора України та звільняє його з посади, призначає половину складу Ради Національного банку України та половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. За згодою парламенту Президент призначає на посади та звільняє з посад голову Антимонопольного комітету України, голову Фонду державного майна України, голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України.

Згідно з принципами поділу влади і незалежності суду Президент України не має права втручатися у діяльність органів судової влади. Водночас він бере участь у формуванні органів судової влади України. Він призначає третину складу Конституційного Суду України, утворює суди у визначеному законом порядку (п. 22—23 ст. 106 Конституції). Крім того, на підставі частини першої ст. 128 Конституції Президент України здійснює перше призначення суддів на посаду професійного судді строком на п'ять років.

Президенту України належать також суттєві конституційні повноваження у військовій сфері, оскільки він є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань, здійснює керівництво у **сферах національної безпеки і оборони держави**. Президент очолює Раду національної безпеки і оборони України — орган, який створюється і функціонує при Президенті-

406

ві України. Він формує персональний склад цієї Ради. В свою чергу Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. До складу Ради національної безпеки і оборони України входять за посадою Прем'єр-міністр України, міністр оборони України, голова Служби безпеки України, міністр внутрішніх справ України, міністр закордонних справ України. У її засіданнях може брати участь Голова Верховної Ради України. Рішення Ради вводяться в дію указами Президента України.

Президент України вносить до Верховної Ради подання про оголошення стану війни та приймає рішення про використання Збройних Сил України у разі збройної агресії проти України. Відповідно до закону Президент приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України.

У разі необхідності Президент України приймає рішення про введення в Україні

або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації — з наступним затвердженням цих рішень парламентом України.

Президент України присвоює вищі військові звання, нагороджує державними нагородами, встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними.

Президент має також широкі повноваження у сфері здійснення **зовнішньої політики**. Як глава держави він представляє її в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю України. Президент України веде міжнародні переговори та укладає міжнародні договори, приймає рішення про визнання іноземних держав, призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах та при міжнародних організаціях, приймає вірчі та відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав, присвоює вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини.

До важливих повноважень Президента України належать також **прийняття до громадянства України та припинення громадянства України**, а також здійснення помилувань в

407

Україні. Згідно з вимогами п. 28 ст. 106 Конституції України Президент створює у межах коштів, передбачених Державним бюджетом України для здійснення своїх повноважень, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби. Президент України також здійснює інші повноваження, передбачені Конституцією України. Його повноваження не можуть ним передаватися іншим особам або органам.

#### § 4. Акти Президента України

Державна активність Президента України реалізується через нормативно-правові акти: укази і розпорядження. Як встановлено частиною третьою ст. 106 Конституції, Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на всій території України.

**Указ Президента України** — це правовий акт, адресований до невизначеного кола юридичних та фізичних осіб, державних органів та організацій.

Укази Президента України можуть бути як нормативними, так і ненормативними. До останніх належать, наприклад, укази про призначення тієї або іншої особи на відповідну посаду. Прикладом нормативного указу Президента України може бути Указ «Про заходи щодо підвищення відповідальності за розрахунки з бюджетами та державними цільовими фондами» від 4 березня 1998 р., Указ «Про захист прав власників земельних часток (паїв)» від 21 квітня 1998 р. та ін.

**Розпорядження Президента України** — це акт індивідуально-організаційного характеру.

Акти Президента України видаються ним самостійно або на основі згоди парламенту України або Кабінету Міністрів України. Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 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. Йдеться про визнання Президентом України від імені Української держави іноземних держав,

408

призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях тощо.

### Контрольні запитання

1. У чому полягає специфіка конституційно-правового статусу Президента України?

2. Який порядок виборів Президента України?

3. Якою компетенцією володіє Президент України в різних сферах?

4. Які акти приймає Президент України?

409

## Розділ 19

### ВИКОНАВЧА ВЛАДА В УКРАЇНІ

#### § 1. Система органів державної виконавчої влади

**Виконавча влада** — це самостійна гілка державної влади, головне функціональне призначення якої полягає у виконанні законів і яка урівноважена з іншими гілками влади засобами парламентського, президентського та судового контролю.

У системі органів державної влади в Україні особлива роль належить органам державної виконавчої влади<sup>1</sup>, адже вони здійснюють виконавчо-розпорядчу та організаційну діяльність, тобто організують реальне виконання, втілення в життя законів та інших нормативно-правових актів, які приймаються шляхом всеукраїнського референдуму, Верховною Радою України або Президентом України. Діяльність органів державної виконавчої влади є підзаконною, вона не може виходити за межі, визначені Конституцією України і законами України, та суперечити їм. Для здійснення покладених на них функцій органи державної виконавчої влади наділені значними розпорядчими державно-владними повноваженнями. Вони мають право видавати юридичні акти загальнообов'язкового характеру.

Система і структура виконавчої влади в Україні на сучасному етапі будуються відповідно до завдань державотворення в нашій країні. Її основоположні параметри започатковані безпосередньо у Конституції України.

<sup>1</sup> Йдеться саме про державні органи виконавчої влади. В Україні діють також виконавчі органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим (Рада міністрів, міністерства, республіканські комітети), на які також покладено здійснення виконавчих функцій, але які за своєю юридичною природою не є державними органами.

410

Систему органів державної виконавчої влади в Україні складають органи різних рівнів: 1) Кабінет Міністрів України — вищий орган у системі органів виконавчої влади; 2) центральні органи виконавчої влади — міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; 3) обласні державні адміністрації; 4) Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; 5) районні державні адміністрації; 6) районні державні адміністрації у містах Києві та Севастополі; 7) територіальні органи міністерств, державних комітетів, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом (управління, відділи).

Органи державної виконавчої влади порівняно з іншими гілками влади

відрізняються значною різноманітністю. За порядком діяльності вони поділяються на: *колегіальні* (Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим) та *єдиноначальні* (міністерства, місцеві державні адміністрації). За характером компетенції — *загальної* (Кабінет Міністрів України), *галузевої* (Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство освіти і науки України) та *міжгалузевої (спеціальної) компетенції* (Міністерство фінансів України, Державний департамент України з питань виконання покарань). За назвою — *кабінет, рада, міністерство, державний комітет, департамент, служба, комітет, комісія, фонд, адміністрація, агентство, управління, відділ тощо*.

## § 2. Правовий статус Кабінету Міністрів України

**Кабінет Міністрів України** є вищим органом у системі органів виконавчої влади, *колегіальним органом державної виконавчої влади загальної компетенції*.

Його правовий статус визначається Конституцією України, іншими законодавчими актами<sup>1</sup>. Він відповідальний перед

<sup>1</sup> Необхідність прийняття закону про Кабінет Міністрів впливає з п. 12 частини першої ст. 92 та частини другої ст. 120 Конституції України, проте правовий статус Кабінету Міністрів України до цього часу законодавчо не визначено, а порядок його діяльності врегульовано Тимчасовим регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженим Постановою самого Кабінету Міністрів України за № 915 від 5 червня 2000 р.

411

Президентом України, до повноважень якого належить припинення повноважень Прем'єр-міністра України та прийняття рішення про його відставку (п. 9 ст. 106 Конституції), припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України (п. 10 ст. 106 Конституції), реорганізація та ліквідація міністерств за поданням Прем'єр-міністра (п. 15 ст. 106 Конституції), скасування актів Кабінету Міністрів України (п. 16 ст. 106 Конституції). Водночас Кабінет Міністрів України підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених статтями 85, 87 Конституції України. Парламент України розглядає і приймає рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України, надає згоду на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України, здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України (пункти 11—13 ст. 85 Конституції). Верховна Рада України за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів та прийняти резолюцію недовіри до нього більшістю від конституційного складу Верховної Ради (ст. 87 Конституції). Прийняття цієї резолюції має наслідком відставку Кабінету Міністрів України. Питання про відповідальність Уряду України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (ст. 87 Конституції). У свою чергу Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів мають право заявити Президентові України про свою відставку. Відставка Прем'єр-міністра має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів.

Кабінет Міністрів України, відставку якого прийнято Президентом України, за його дорученням продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи

новосформованого Уряду України, але не довше ніж 60 днів. Прем'єр-міністр зобов'язаний подати Президентові України заяву про відставку Кабінету Міністрів за рішенням Президента чи у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри.

Структура Кабінету Міністрів визначається ст. 114 Конституції України. До його складу входять Прем'єр-міністр Украї-

412

ни, перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри. Отже, зі змісту ст. 114 Конституції України випливає, що до складу уряду не входять керівники державних комітетів та центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Прем'єр-міністр України призначається Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України. Персональний склад Кабінету Міністрів призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Прем'єр-міністр керує роботою Кабінету Міністрів, спрямовує її на виконання Програми діяльності Уряду України, схваленої Верховною Радою.

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.

Кабінет Міністрів України згідно з Конституцією має значні **повноваження**: 1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснює внутрішню і зовнішню політику держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; 2) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; 3) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; 4) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; 5) забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; відповідно до закону здійснює управління об'єктами державної власності; 6) розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає парламенту України звіт про його виконання; 7) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; 8) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи; 9) спрямовує і

413

координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; 10) виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.

Кабінет Міністрів України у межах своєї компетенції видає **постанови і розпорядження**, які є обов'язковими до виконання. Його акти приймаються колегіально після обговорення і підписуються Прем'єр-міністром України.

Кабінет Міністрів України має право скасувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, якщо вони суперечать законодавству.

Діяльність Кабінету Міністрів України забезпечує Секретаріат Кабінету Міністрів України, який діє на підставі Тимчасового положення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Тимчасового положення про Секретаріат

Кабінету Міністрів України та Тимчасового положення про Службу Прем'єр-міністра України» від 6 травня 2000 р. До його складу входять: *департаменти* (юридичний, економічної політики, внутрішньої політики, кадрового забезпечення та інші), *управління* (адміністративної реформи, діловодства, підготовки і організаційного забезпечення проведення засідань Кабінету Міністрів України і урядових комітетів та інші) *відділи* (протокольного забезпечення та прийому офіційних делегацій, технічного супроводження обчислювальної техніки та комп'ютерних мереж та інші); *служби* (державного секретаря, прес-служба).

### § 3. Центральні органи виконавчої влади

У зв'язку з відсутністю законодавчого регулювання системи, статусу та повноважень центральних органів державної виконавчої влади, а також з метою поетапного здійснення адміністративної реформи в Україні Президент України видав Указ «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 р. Відповідно до цього Указу систему центральних органів виконавчої влади України утворюють міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

414

Правовий статус міністерств та інших центральних органів виконавчої влади визначено указами Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 р., «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 р., «Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади» від 12 березня 1996 р., «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» від 29 травня 2001 р.

Правовий статус кожного міністерства, державного комітету та центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом визначається спеціальним законом України або (а на сьогодні — в переважній більшості випадків) положеннями, які затверджені указами Президента України.

**Міністерство** є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності.

Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики. На виконання вимог законодавства в межах наданих повноважень він визначає політичні пріоритети і стратегічні напрями роботи міністерства та шляхи досягнення поставлених цілей. Провідне місце міністерств зумовлено тим, що лише керівники міністерств входять до складу Кабінету Міністрів України і безпосередньо беруть участь у визначенні державної політики. У травні 2001 р. посади міністрів було визнано політичними. Одночасно було запроваджено посади державних секретарів міністерств, на які покладено адміністративне керівництво апаратом міністерства<sup>1</sup>. З метою обговорення найбільш важливих питань діяльності у міністерстві утворюється колегія у складі міністра, його заступників та інших керівних працівників.

На сьогодні в Україні створено і функціонує 16 міністерств: Міністерство аграрної політики України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції



гетики України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство культури і мистецтв України, Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерство оборони України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство праці та соціальної політики України, Міністерство промислової політики України, Міністерство транспорту України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України. **Державний комітет (державна служба)** є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів чи міністрів. Державний комітет (державна служба) вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України та забезпечує її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання. Державний комітет (державну службу) очолює його голова. В Україні створені та функціонують 18 державних комітетів України та сім інших центральних органів виконавчої влади, статус яких прирівнюється до державного комітету України: Державний комітет архівів України, Державний комітет з будівництва та архітектури, Державний комітет України з житлово-комунального господарства, Державний комітет України по водному господарству, Державний комітет України по земельних ресурсах, Державний комітет зв'язку та інформатизації України, Державний комітет України з енергозбереження, Державний комітет України з нагляду за охороною праці, Державний комітет України з питань фізичної культури і спорту, Державний комітет України у справах релігій, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Державний комітет лісового господарства України, Державний комітет України з державного матеріального резерву, Державний комітет України у справах сім'ї та молоді, Державний комітет у справах національностей та міграції, Державний комітет України у справах ветеранів, Державний комітет у справах охорони державного кордону України, Державний комітет статистики України, Вища атеста-

ційна комісія України, Національне космічне агентство України, Пенсійний фонд України, Головне контрольно-ревізійне управління України, Державне казначейство України, Державна служба автомобільних доріг України, Державна туристична адміністрація України.

**Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом** має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження. Щодо нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом очолює його голова.

В Україні створені та функціонують такі центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом: Антимонопольний комітет України, Державна податкова адміністрація України, Державна судова адміністрація, Державна митна служба України, Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва,

Державний комітет ядерного регулювання України, Національна комісія регулювання електроенергетики України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку України, Державний департамент України з питань виконання покарань, Фонд державного майна України, Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Головне управління державної служби України, Національний координаційний центр адаптації військовослужбовців та конверсії колишніх військових об'єктів, Державна служба експортного контролю України, Державний комітет з питань технічного регулювання та споживчої політики.

#### **§ 4. Конституційно-правовий статус державної виконавчої влади на місцях**

Систему місцевих органів державної виконавчої влади складають: 1) обласні державні адміністрації; 2) Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; 3) районні держав-

417

ні адміністрації; 4) районні державні адміністрації в містах Києві та Севастополі; 5) територіальні органи міністерств, державних комітетів, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом (управління, відділи).

В Україні створені та діють 24 обласні держадміністрації, дві міські держадміністрації (м. Києва та м. Севастополя), районні у містах Києві та Севастополі держадміністрації та 490 районних держадміністрацій.

Організація, повноваження та порядок діяльності місцевих держадміністрацій визначаються Конституцією України (статті 118—120), законами України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р., «Про столицю України — місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. та іншими законодавчими актами.

**Місцеві державні адміністрації** здійснюють виконавчу владу в областях, районах, містах Києві та Севастополі. У межах своїх повноважень вони здійснюють виконавчу владу на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами. Особливості здійснення виконавчої влади в містах Києві та Севастополі згідно з Конституцією України визначаються окремими законами України. В районах Автономної Республіки Крим створюються районні держадміністрації, які підпорядковуються Раді міністрів Автономної Республіки Крим, Кабінету Міністрів України та Президентові України.

Місцеві держадміністрації — це «агенти держави на місцях. Система цих органів має ієрархічний характер. Це спеціально створені на місцях урядові органи, які наділені повноваженнями щодо здійснення державної влади»<sup>1</sup>. Вони діють на засадах: 1) відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; 2) верховенства права; 3) законності; 4) пріоритетності прав людини; 5) гласності; 6) поєднання державних і місцевих інтересів.

Місцеві держадміністрації є юридичними особами. Вони мають печатки із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, рахунки в установах банків України,

<sup>1</sup> Докладніше див.: Батанов О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади // Право України. — 1999. — № 5. — С. 27.

розташовуються в обласних і районних центрах, містах Києві та Севастополі. На будинках, де розміщуються місцеві держадміністрації та їх структурні підрозділи, вивішуються таблички з зображенням Державного Герба України та найменуванням розташованого там органу. На будинках, де розміщуються місцеві держадміністрації, піднімається Державний Прапор України.

Місцеві держадміністрації у своїй діяльності керуються Конституцією України, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. та іншими законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня. Районні держадміністрації в Автономній Республіці Крим керуються у своїй діяльності Конституцією України і законодавчими актами України, а також актами Верховної Ради та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими в межах їх повноважень.

Склад місцевої держадміністрації формує її голова. До складу місцевої держадміністрації входять її голова, його перший заступник, заступники, керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів. У межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідної місцевої держадміністрації, її голова визначає структуру держадміністрації, утворює відділи, управління та інші структурні підрозділи галузевої, міжгалузевої та внутрішньогалузевої компетенції. Примірні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а також типові положення про них затверджуються Кабінетом Міністрів України. Голова місцевої держадміністрації затверджує штатний розпис держадміністрації та положення про її структурні підрозділи.

Місцеву держадміністрацію очолює її голова, який призначається на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України. Кандидатури на посади голів обласних держадміністрацій вносяться на розгляд Кабінету Міністрів Прем'єр-міністром України. Кандидатури на посади голів районних держадміністрацій вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України головами відповідних обласних держадміністрацій. На кожну

419

посаду вноситься одна кандидатура. У разі відхилення Президентом України поданої кандидатури відповідно Прем'єр-міністр України чи голова обласної адміністрації вносять на розгляд Кабінету Міністрів України нову кандидатуру.

Пропозиції щодо призначення на посаду або звільнення з посади голови районної державної адміністрації в Автономній Республіці Крим вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України головою Ради міністрів автономії. Призначення першого заступника та заступників голови, а також керівників структурних підрозділів районної держадміністрації в Автономній Республіці Крим здійснюється головою відповідної держадміністрації за погодженням з відповідними посадовими особами Ради міністрів автономії.

Відповідно до Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ» перший заступник та заступники голови Київської міської державної адміністрації, повноваження яких стосуються сфери виконавчої влади, призначаються на посади та звільняються з посад Київським міським головою за погодженням відповідно з Президентом України та Кабінетом Міністрів України.

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій припиняються

Президентом України. Підставами їх припинення є: порушення вимог несумісності, висловлення недовіри більшістю (дві третини) голосів від складу відповідної ради, за власною ініціативою Президента України тощо.

На посади в місцеві держадміністрації призначаються громадяни України. Голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевих держадміністрацій не можуть бути народними депутатами України або мати інший представницький мандат, суміщати свою службову діяльність з іншою, в тому числі на громадських засадах, крім викладацької, наукової та творчої діяльності у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства чи іншої організації, що має на меті одержання прибутку. Не можуть бути призначені на посади в місцеві державні адміністрації особи, які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку.

420

Згідно з Законом України «Про місцеві державні адміністрації» голова адміністрації в межах своїх повноважень видає **розпорядження**, керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів — **накази**. Розпорядження голів місцевих держадміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Досвід інших країн та вітчизняний історичний досвід свідчить про те, що при здійсненні влади на місцях постійно стикаються дві протилежні тенденції — централізації та децентралізації. Держава за своєю природою прагне до централізації з метою забезпечення загальнодержавних, загальнонаціональних інтересів. Територіальні громади в свою чергу прагнуть до самоврядування, до самостійного вирішення питань місцевого значення. Тому поступ України на шляху державотворення і формування громадянського суспільства значною мірою залежить від оптимального поєднання цих тенденцій. Задля цього в Конституції України 1996 р. започаткована така модель, згідно з якою відповідні органи місцевого самоврядування мають реальну можливість впливати на голову місцевої державної адміністрації. Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації. Якщо таку недовіру висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, то Президент України зобов'язаний прийняти рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації. Якщо ж недовіра голові місцевої державної адміністрації з боку відповідної ради висловлена простою більшістю депутатів, тоді Президент України приймає рішення на власний розсуд, але при цьому він має дати раді обґрунтовану відповідь.

Місцеві держадміністрації та їх голови при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і перед Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні йому. Голови обласних держадміністрацій інформують Президента і Кабінет Міністрів України та щорічно звітують перед ними про виконання місцевою державною адміністрацією покладених на неї повноважень, а також про суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше станови-

421

ще на відповідній території. У зв'язку з тим, що міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, Київська та Севастопольська міські держадміністрації підпорядковані безпосередньо Кабінету Міністрів України, є підзвітними і

підконтрольними Президентові України. Управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих держадміністрацій підзвітні та підконтрольні відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади.

Обласні держадміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних держадміністрацій та здійснюють контроль за їх діяльністю. Рада міністрів Автономної Республіки Крим у межах своїх повноважень спрямовує та контролює діяльність районних державних адміністрацій. Голови районних держадміністрацій зобов'язані регулярно інформувати про свою діяльність голів обласних держадміністрацій, а в Автономній Республіці Крим — Раду міністрів автономії, щорічно та на їх вимогу звітувати перед ними.

Таким чином, порядок формування і підпорядкування місцевих держадміністрацій в Україні свідчить про те, що в основу побудови їх системи покладено принцип єдиновладдя, єдиноначальності.

Водночас якщо відповідні районні чи обласні ради делегували частину своїх повноважень місцевим держадміністраціям, то останні при здійсненні таких повноважень підзвітні й підконтрольні також і цим радам.

Розпорядження голови державної адміністрації, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, іншим актам законодавства або є недоцільними, неекономними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, скасовуються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, головою місцевої держадміністрації вищого рівня або в судовому порядку. Тобто Президент України і Кабінет Міністрів України мають право скасувати акти голови місцевої держадміністрації будь-якого (обласного, міст Києва та Севастополя, районного) рівня, а голова обласної держадміністрації — розпорядження голів районних державних адміністрацій, які йому підзвітні та підконтрольні, у випадку, коли розпорядження голів районних держадміністрацій суперечать Конституції

422

України та законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України, Кабінету Міністрів України, голів обласних держадміністрацій, а також міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим має право скасовувати розпорядження голів відповідних районних держадміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, іншим актам законодавства України, а також нормативно-правовим актам Верховної Ради автономії, рішенням Ради міністрів, що не суперечать законодавству України.

Голови районних державних адміністрацій такого права не мають, бо Конституція України не передбачає створення інших місцевих держадміністрацій, які були б їм підзвітні та підконтрольні і становили б ланку нижчого рівня.

Накази керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевої держадміністрації, що суперечать Конституції України, іншим актам законодавства, рішенням Конституційного Суду України та актам міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, можуть бути скасовані головою місцевої держадміністрації, відповідним міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади.

До **відання місцевих державних адміністрацій** належить вирішення питань: 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку відповідних територій; 2) бюджету, фінансів та обліку; 3) управління майном, приватизації та підприємництва; 4) промисловості, сільського

господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; 5) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх; 6) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; 7) зовнішньоекономічної діяльності; 8) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; 9) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Місцеві держадміністрації здійснюють також ті повноваження місцевого самоврядування, які делеговані їм відповідними обласними чи районними радами. Делегування радами своїх повноважень супроводжується передачею держадмініст-

423

раціям фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення.

Кабінет Міністрів України може передавати місцевим держадміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня, що передбачає передачу їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

Законодавство надає місцевим державним адміністраціям значні **контрольні повноваження**. У межах, визначених Конституцією і законами України, вони здійснюють на відповідних територіях державний контроль за: 1) збереженням і раціональним використанням державного майна; 2) станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі; 3) використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів; 4) охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду; 5) додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією; 6) додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою; 7) додержанням архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів; 8) додержанням правил торгівлі, побутового, транспортно-комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів; 9) додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту; 10) охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці; 11) додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху; 12) додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію.

Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. визначаються **основні галузеві повноваження місцевих держадміністрацій**: у сфері соціально-економічного розвитку; бюджету та фінансів; управління майном,

424

приватизації та підприємництва; містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку; використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля; науки, освіти, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї і молоді; соціального забезпечення та соціального захисту населення; зайнятості населення, праці та заробітної плати; забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян; міжнародних та

зовнішньоекономічних відносин; оборонної роботи.

Для реалізації наданих повноважень **місцеві держадміністрації мають право:** 1) проводити перевірки стану дотримання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і підпорядкування за напрямками, визначеними ст. 16 закону;

2) залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що належать до компетенції місцевих держадміністрацій;

3) одержувати відповідну статистичну інформацію та інші дані від державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності; 4) давати згідно з чинним законодавством обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і громадянам з контрольованих питань, порушувати питання про їх відповідальність у встановленому законом порядку; 5) здійснювати інші функції і повноваження згідно з чинним законодавством.

Органами державної виконавчої влади на місцях є також **територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади**, що не входять до системи місцевих державних адміністрацій і не підпорядковані їм. До них належать територіальні управління Укрзалізниці, управління та відділи Міністерства внутрішніх справ України в областях, районах, містах, районах міст, управління Служби безпеки України в областях, військові комісаріати Міністерства обо-

425

рони України тощо. Керівники підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, призначаються та звільняються з посад за погодженням з головою відповідної державної адміністрації, крім керівників установ, підприємств і організацій Збройних Сил та інших військових формувань України. Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань.

Особливістю організації місцевої державної виконавчої влади в Україні є те, що частина її повноважень може здійснюватися органами місцевого самоврядування. Це так звані **делеговані повноваження органів місцевого самоврядування**. Держава фінансує здійснення цих повноважень, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Це такі повноваження, як контроль за використанням і охороною землі, водойм, надр, лісів; реєстрація права власності на землю; реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності; контроль за дотриманням проектів будівництва; реєстрація статутів добровільних об'єднань громадян тощо.

На такі органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим, як Рада міністрів, міністерства і республіканські комітети автономії також покладається здійснення не лише власних виконавчих функцій і повноважень, а й **державних функцій і повноважень, делегованих законами України** (ст. 35 Конституції Автономної Республіки Крим).

#### Контрольні запитання

1. Які органи належать до системи виконавчої влади в Україні?

2. Дайте класифікацію органів державної виконавчої влади за різними ознаками.
3. Які повноваження Кабінету Міністрів України?
4. Охарактеризуйте систему центральних органів виконавчої влади в Україні. Яка специфіка їх повноважень?
5. Що входить до системи місцевих органів державної виконавчої влади?
6. Проаналізуйте конституційно-правовий статус місцевої державної адміністрації.

426

## РОЗДІЛ 20

### КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

#### § 1. Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції

Контроль за відповідністю законів та інших нормативно-правових актів Конституції, тлумачення окремих її положень зумовлюють створення авторитетного і компетентного органу, який функціонував би самостійно і незалежно від будь-яких владних структур і надійно захищав принципи правової держави. Однією з головних ланок політичної системи демократичних держав є органи конституційного правосуддя. Такі суди діють у переважній більшості країн Європи. Такий орган діє і в Україні.

Повноваження, порядок створення і діяльності Конституційного Суду України регламентується Конституцією України (розділ XII), Законом «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р., Регламентом Конституційного Суду України.

Згідно зі ст. 147 Конституції Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні, який вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

Визначивши **правовий статус Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні**, Конституція тим самим виходить з того, що Конституційний Суд є незалежним від законодавчої, виконавчої та судової

427

влади. Як конституційний орган держави він не входить до системи судів, України загальної юрисдикції. Специфіка його діяльності полягає в тому, що він не здійснює правосуддя в повному розумінні цього слова, оскільки вирішує не спори, а питання про відповідність (конституційність) законів та інших правових актів Конституції України. Звідси випливає і основна мета діяльності Конституційного Суду України — гарантування верховенства Конституції на всій території держави.

До складу Конституційного Суду України входять 18 суддів, які представляють три гілки влади: законодавчу, виконавчу і судову. Особливістю порядку формування суддівського корпусу є призначення до його складу суддів Верховною Радою України, Президентом України і з'їздом суддів України. Аналогічний порядок формування Конституційного Суду передбачений в Італії, де участь у ньому беруть парламент, президент і вищі інстанції загальної та адміністративної юрисдикції.

В Україні кожний із зазначених суб'єктів призначає (обирає) по шість суддів Конституційного Суду терміном на дев'ять років, без права бути призначеними повторно. Обмеження терміну призначення, а також неприпустимість призначення на цю посаду повторно зумовлюються значними владними повноваженнями, якими наділений Конституційний Суд.



Верховна Рада України призначає суддів таємним голосуванням за пропозицією Голови Верховної Ради, за яку проголосували не менше однієї чверті народних депутатів від її конституційного складу, з поданням висновків щодо кожної кандидатури відповідного парламентського комітету.

Президент України, призначаючи суддів, проводить з цього питання консультації з Прем'єр-міністром та міністром юстиції України і видає указ про їх призначення, скріплений підписом Прем'єр-міністра та міністра юстиції.

З'їзд суддів за пропозицією делегатів відкритим голосуванням визначає кандидатури на посади суддів для включення їх у бюлетені для таємного голосування.

Виходячи з особливого місця Конституційного Суду в державному механізмі вимоги щодо кандидатів на посади суддів є високими. Суддями Конституційного Суду можуть бути гро-

428

мадяни України, які на день призначення досягли 40-річного віку. Звичайно, це має бути висококваліфікований фахівець у галузі юрисдикції з бездоганною репутацією. Він повинен мати вищу юридичну освіту, стаж практичної, наукової чи педагогічної роботи не менше 10 років. Це мають бути посади юридичного профілю у правоохоронних органах, наукових, навчальних та інших закладах. Кандидат у судді повинен володіти державною мовою і проживати в Україні протягом останніх 20 років.

На свою посаду суддя офіційно вступає з дня складення ним присяги судді Конституційного Суду України.

Граничний вік перебування судді на посаді — 65 років. Конституційний Суд зі свого складу на спеціальному засіданні шляхом таємного голосування обирає лише на один трирічний термін Голову Конституційного Суду. Голова має досить значні повноваження. Насамперед він організовує діяльність Конституційного Суду, роботу його апарату, головує на засіданнях Суду тощо. Обмеження трьома роками повноважень Голови спрямоване на забезпечення протягом 9-річного терміну повноважень Конституційного Суду виконання обов'язків Голови більш широким колом суддів, можливо, представниками всіх трьох гілок влади. Головою Конституційного Суду України вважається обраним кандидат, за якого проголосувало більше половини від конституційного складу суддів Конституційного Суду. У разі, якщо було запропоновано більше двох кандидатів і жодного з них не було обрано, проводиться повторне голосування щодо двох кандидатів, які отримали більшість голосів. У разі ж, якщо Голову в обох випадках не було обрано, проводяться нові вибори з висунуттям нових кандидатур.

Закон передбачає гарантії незалежності та недоторканності суддів, підстави щодо звільнення з посади та вимоги щодо не-сумісництва суддів. При виконанні своїх повноважень вони є незалежними і підкоряються тільки Конституції України, їм гарантується особиста недоторканність, яка полягає в тому, що суддя не може бути затриманий та заарештований без згоди Верховної Ради України до винесення вироку суду. Вони не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в Конституційному Суді України і в

429

його комісіях, за винятком відповідальності за образу або наклеп при розгляді справ, прийнятті рішень і винесенні висновків Конституційним Судом України. Важливою гарантією їх незалежності є те, що судді не можуть перебувати в політичних партіях та

профспілках, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої. Такі вимоги мають сприяти незалежності суддів при виконанні ними службових обов'язків і уникнути політизації цього органу.

Суддю ніхто не має права змінити, припинити його повноваження, крім випадків і в порядку, передбачених ст. 126 Конституції України. Так, суддя звільняється з посади органом, який його обрав або призначив, у разі: закінчення терміну, на який його обрано чи призначено; досягнення суддею 65 років; неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я; внаслідок порушення суддею вимог щодо несумісності (частина друга ст. 16 закону); порушення суддею присяги; набрання законної сили обвинувальним вироком щодо цього; припинення ним українського громадянства; визнання його безвісно відсутнім; подання суддею заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням. Повноваження судді припиняються також у разі його смерті.

Судді Конституційного Суду мають право вимагати від державних та недержавних органів, організацій, установ, посадових осіб будь-які документи та іншу інформацію з питання, яке готується до розгляду в Суді, вислуховувати з цих питань пояснення відповідних посадових осіб. Судді мають право вирішального голосу при прийнятті рішення чи висновку Конституційного Суду.

**Суддя не має права на публічне висловлювання своїх поглядів на питання неконституційності актів, які перебувають на розгляді Суду.**

Конституція України та Закон «Про Конституційний Суд України» передбачають можливості розпуску або призупинення діяльності Конституційного Суду. Згідно з законодавством України у разі запровадження воєнного або надзвичайного стану в Україні Конституційний Суд продовжує здійснювати свої повноваження.

430

Порядок організації і діяльності Конституційного Суду України, процедура розгляду ним справ визначається Законом «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р. із наступними змінами. У цьому законі закріплено основні засади конституційного судочинства, процедурну діяльність конституційного провадження та його особливості. Вирішуються також питання законодавчого регулювання внутрішньо-організаційної діяльності Конституційного Суду, закріплюються реальні гарантії незалежності суддів від впливу будь-яких владних структур.

Деякі правові питання внутрішньої роботи вирішені Регламентом Конституційного Суду, зокрема порядок обрання Голови Конституційного Суду та його заступників, утворення колегій суддів, постійних і тимчасових комісій, повноваження та порядок проведення засідання колегій суддів, засідань і пленарних засідань Конституційного Суду, порядок розгляду справ і т. д. Ряд питань організації внутрішньої роботи унормовані іншими актами — положеннями про постійні комісії, про секретаріат, інструкцією з діловодства тощо.

Свою діяльність Конституційний Суд України здійснює на основі принципів:

**верховенства права** — при прийнятті рішення Конституційний Суд України керується нормами Конституції України, яка закріплює ідеї справедливості;

**незалежності** — Конституційний Суд України незалежно приймає рішення з питань своєї компетенції. У його діяльність ніхто не має права втручатися, нав'язувати йому свою точку зору. Судді при здійсненні своїх повноважень підкоряються тільки Конституції України та Закону «Про Конституційний Суд України»;

**(колегіальності** — згідно зі ст. 4 Закону «Про Конституційний Суд України» розгляд справ і прийняття рішень здійснюється Судом колегіально. Рішення приймаються тільки суддями, які брали участь у розгляді справи в судовому засіданні. Рішення Конституційний Суд може приймати на пленарних засіданнях, якщо у розгляді справи брали участь не менше двох третин від загальної кількості суддів;

**власності** — справи Конституційний Суд України розглядає на своїх засіданнях відкрито. У судовому засіданні мо-

431

жуть брати участь Президент України, народні депутати України, Генеральний прокурор України та інші посадові особи. Закриті засідання можливі тільки у випадках, передбачених законом. Рішення у будь-якому випадку ухвалюються публічно.

Конституційний Суд України фінансується із державного бюджету окремим рядком. Його акти публікуються у «Віснику Конституційного Суду України», засновником якого є сам Конституційний Суд. Місцем знаходження Конституційного Суду є м. Київ. Символіка Конституційного Суду визначена Законом «Про Конституційний Суд України»;

**повноти і всебічності розгляду справ та обґрунтування прийнятих ним рішень** — акти Конституційного Суду України приймаються відкритим голосуванням. Засідання вважається правомочним, якщо у ньому бере участь не менше двох третин складу Конституційного Суду України, а акт — прийнятим, якщо за нього проголосували не менше 10 суддів. Акти мають бути вмотивовані, викладені письмово, підписані усіма суддями, які брали участь у розгляді справи. Судді мають право на особисту думку, якщо не згодні з рішенням чи висновком Суду.

Діяльність Конституційного Суду України на таких демократичних засадах, як свідчить практика його функціонування, дає підстави для висновку, що цей орган у державному механізмі посідає досить вагоме місце. Це має суттєве значення для становлення України як демократичної, правової держави.

## **§ 2. Повноваження Конституційного Суду України і порядок його діяльності**

Згідно зі ст. 150 Конституції та Законом «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд наділений широкими повноваженнями, їх можна поділити на такі різновиди.

**Повноваження, пов'язані з вирішенням питань про відповідність Конституції законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету**

432

Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Право на таке звернення до Конституційного Суду мають: Президент України, не менш як 45 народних депутатів України, Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

**Повноваження, пов'язані з офіційним тлумаченням Конституції України та законів України.** Мета такого тлумачення полягає в необхідності єдиного розуміння і застосування Конституції та законів. Тлумачення Конституційного Суду України є офіційним і обов'язковим для всіх суб'єктів правовідносин. Конституція України, на

жаль, не вказує тих суб'єктів, які мають право на звернення з цих питань до Суду. Здійснюючи тлумачення закону, Конституційний Суд України тільки створює необхідні умови для однакового і неухильного виконання законів. Його рішення має відповідати не лише букві, а й духові закону, загальним принципам права. Проте під виглядом тлумачення не повинні ухвалюватися рішення, які за змістом встановлюють нову правову норму.

**Повноваження, пов'язані з розглядом справ про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість.** Маються на увазі міжнародні договори України, які вже діють, а також ті, що вносяться на ратифікацію до Верховної Ради України. Звертатись із запитом до Конституційного Суду мають право Президент України та Кабінет Міністрів України. Конституційний Суд виносить своє рішення з цього питання у вигляді висновку.

**Повноваження, пов'язані з винесенням висновків щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.** Згідно зі ст. 111 Конституції Президент України може бути усунений з поста в порядку імпічменту Верховною Радою України в разі скоєння ним державної зради або іншого злочину. Запит про такий висновок можливий, якщо рішення про обвинувачення Президента України буде прийнято Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу.

433

Як впливає зі ст. 150 Конституції України, повноваженнями Конституційного Суду також є:

**вирішення спорів про компетенцію** — сюди відносять спори про компетенцію між парламентом і Президентом, парламентом і урядом, вищими державними органами України і Автономної Республіки Крим та ін.;

**повноваження, що здійснюються з питань скарг на порушення конституційних прав і свобод громадян.** Таким правом звернення до Конституційного Суду користується Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Прийняття до розгляду такої скарги можливе, якщо чинне законодавство порушує конституційні права та свободи громадян, та в інших випадках. Для вирішення покладених на нього функцій Конституційний Суд України має необхідні повноваження, в тому числі процесуально-процедурного характеру. Так, він має право витребувати від органів законодавчої, виконавчої влади, об'єднань громадян та окремих громадян надання будь-яких документів чи інформації, що має відношення до справи, яка підлягає розгляду Конституційним Судом, викликати свідків, експертів, посадових та інших осіб, участь яких дасть можливість забезпечити об'єктивний та повний розгляд справи.

Формами звернення до Конституційного Суду України є конституційне подання та конституційне звернення. Згідно зі ст. 39 Закону «Про Конституційний Суд України» **конституційне подання** — це письмове клопотання до Конституційного Суду про визнання правового акта або окремих його положень неконституційними, про визнання конституційності міжнародного договору або про необхідність тлумачення Конституції України та законів України. Конституційним поданням визнається також звернення парламенту України про надання висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту. Суб'єктами такого подання згідно з законом є Президент України,

не менш як 45 народних депутатів, Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна

434

Рада Автономної Республіки Крим. Цей перелік є вичерпним і не підлягає розширеному тлумаченню.

Право громадян на конституційне подання до Конституційного Суду України прямо не обумовлене, але здійснити його вони можуть шляхом звернення до Президента України, який відповідно до ст. 102 Конституції України є гарантом прав і свобод людини і громадянина, або до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

**Конституційне звернення** — це клопотання до Конституційного Суду України про необхідність офіційного тлумачення Конституції та законів України з метою забезпечення реалізації або захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина, а також прав юридичних осіб.

Конституційне звернення також подається у письмовій формі і правом такого звернення користуються зазначені в п. 1 ст. 150 Конституції суб'єкти, а також громадяни України, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи.

Діючи відповідно до своєї компетенції, Конституційний Суд ухвалює рішення з питань, порушених у конституційному поданні, щодо відповідності чи невідповідності законів, інших нормативно-правових актів, що розглядаються, Конституції України.

Якщо у процесі розгляду справи виявлено невідповідність Конституції інших нормативно-правових актів або окремих їх положень, а не тих, щодо яких відкрито провадження у справі, але які істотно впливають на прийняття рішення чи надання висновку у справі, Конституційний Суд вправі ухвалити рішення щодо неконституційності таких актів або окремих їх положень (частина третя ст. 61 закону).

У складі Конституційного Суду України створюються комісія суддів для розгляду питань про відкриття провадження у справах за конституційними поданнями і колегія суддів для розгляду питань про відкриття провадження у справах за конституційними зверненнями. Рішення про це приймається Конституційним Судом України упродовж першого місяця кожного календарного року. Колегії приймають рішення про відкриття провадження у справі в Конституційному Суді України або у відмові в такому провадженні.

435

Конституційний Суд України може відмовити в порушенні справи, якщо запит не підлягає розгляду Конституційним Судом у зв'язку з невідомістю справи, якщо він надійшов від органу чи посадової особи, які не мають права звернення до Конституційного Суду; невідповідності конституційного звернення, подання вимогам, передбаченим Конституцією України і Законом «Про Конституційний Суд України».

Конституційний Суд України з питань, передбачених у ст. 150 Конституції України ухвалює рішення, які є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені. Невиконання рішень Конституційного Суду зумовлює настання відповідальності згідно з чинним законодавством.

Окрім вирішення питань, передбачених ст. 150 Конституції України, до повноважень Конституційного Суду України віднесено надання висновків щодо відповідності Конституції міжнародних договорів, укладених з іноземними державами. Предметом такого розгляду можуть бути чинні міжнародні договори незалежно від часу їх укладення. Конституційний Суд також надає висновки про відповідність Конституції

України міжнародних договорів, які вносяться відповідно до ст. 9 Конституції до Верховної Ради для надання згоди на їх обов'язковість (ратифікацію). Можливість розгляду зазначених питань в Україні встановлено вперше. Особлива відповідальність на Конституційний Суд покладається при наданні висновку щодо відповідності Конституції чинних міжнародних договорів, оскільки той чи інший його висновок стосуватиметься й іноземної держави. Правом звернення до Конституційного Суду у цих випадках користуються тільки Президент України та Кабінет Міністрів України.

Особливу увагу слід звернути на ту обставину, що в разі надання висновків про невідповідність міжнародного договору Конституції України Конституційний Суд вирішує питання щодо неконституційності цього договору повністю або окремих його частин. Питання щодо конституційності договорів, що вносяться до Верховної Ради для надання згоди на їх обов'язковість, розглядаються лише до прийняття відповідного закону. Якщо провадження у цій справі Конституційним Судом відкрито, Верховна Рада зупиняє розгляд.

436

Надзвичайно важливою є норма частини другої ст. 151 Конституції, згідно з якою за зверненням Верховної Ради України Конституційний Суд України надає висновок щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку Імпічменту. Слід зазначити, що предметом розгляду є не сама наявність підстав для імпічменту, а лише процесуальні питання, пов'язані з додержанням конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста. Конституційний Суд перевіряє також конституційність додержання порядку створення відповідно до ст. 111 Конституції тимчасової спеціальної слідчої комісії Верховної Ради України для проведення розслідування, правомочність складу та дій такої комісії при проведенні розслідування та прийняття рішення про звинувачення Президента України у вчиненні державної зради або іншого злочину.

Повноваження Конституційного Суду України поширюються також і на вирішення питань, передбачених ст. 159 Конституції, оскільки він дає висновки щодо відповідності, вимогам статей 157, 158 Конституції внесених Президентом України або двома третинами від конституційного складу Верховної Ради законопроектів про зміни до Конституції України. Пункт 28 ст. 85 Конституції передбачає також необхідність для Конституційного Суду надання висновків щодо порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України при вирішенні питання про дострокове припинення її повноважень.

Акти Конституційного Суду України приймаються відкрити голосуванням. Засідання вважається правомочним, якщо в ньому бері участь не менше двох третин складу Конституційного Суду, а акт — прийнятим, якщо за нього проголосували не менше 10 суддів. Акти мають бути вмотивовані, викладені у письмовій формі, підписані суддями, які були присутні на відповідному засіданні при розгляді справи. Судді не мають права утримуватися від голосування, але мають право на особисту думку, якщо не згодні з рішенням чи висновком. Рішення та висновок Суду можуть бути переглянуті самим Конституційним Судом згідно зі ст. 68 закону при виявленні нових обставин у справі, які не були предметом його розгляду, але були наявні під час розгляду і прийняття рішення або надання висновку у справі.

437

Згідно зі ст. 152 Конституції України закони та інші правові акти за рішенням Конституційного Суду України можуть бути визнані неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Такі акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність.

Велике значення має діяльність Конституційного Суду у забезпеченні в Україні прав і свобод людини і громадянина. Важливим його завданням є забезпечення конституційної законності, а це має основоположне значення для створення в Україні правової державності, основою якої є права людини. Не меншу роль відіграє Конституційний Суд у забезпеченні стабільності конституційного ладу і захисту Конституції. Конституційний Суд України виконує досить важливі повноваження в аспекті становлення конституціоналізму в нашій державі, і його діяльність в умовах економічної і політичної нестабільності має все більше значення. Інститут конституційного контролю є гарантом додержання конституційної законності, забезпечення найвищої юридичної сили конституційних приписів. Конституційна юстиція в Україні перебуває на стадії свого становлення і є чимало проблем і труднощів у діяльності Конституційного Суду України. Але практика його функціонування вже свідчить, що він починає суттєво впливати на процес державотворення в Україні для добробуту народу.

#### Контрольні запитання

1. Яка специфіка правового статусу Конституційного Суду України?
2. Які конституційні вимоги до претендента на посаду судді Конституційного Суду України?
3. Якими нормативно-правовими актами регламентується організація і діяльність Конституційного Суду України?
4. На основі яких принципів суддя Конституційного Суду України реалізує свої повноваження?
5. Які повноваження Конституційного Суду України?
6. Які процедури діяльності Конституційного Суду України?

438

## **РОЗДІЛ 21**

### **КОНСТИТУЦІЙНИЙ СТАТУС**

### **ОРГАНІВ СУДУ І ПРОКУРАТУРИ**

#### **§ і. Поняття і природа судової влади**

В умовах становлення України як демократичної, правової, соціальної держави суттєво зростає роль судової влади. Функцію здійснення правосуддя покладено згідно з Конституцією України (ст. 6) на суди, які діють незалежно від законодавчої влади. Жоден орган державної влади, крім судів, не вправі брати на себе функцію і повноваження по здійсненню правосуддя. Виключно суди мають право визнати особу винною у скоєнні злочину і піддати її кримінальному покаранню. Суди здійснюють захист гарантованих Конституцією кожному прав і свобод (ст. 55). На підвищення ролі судів спрямоване вперше закріплене в Конституції положення про те, що компетенція суду поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Судова влада, як і

інші гілки державної влади, здійснює свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України.

Метою правосуддя є захист конституційного ладу, прав і свобод громадян, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності.

Уперше в історії українського конституціоналізму Основний Закон України 1996 р. закріпив судову владу як рівноправну і самостійну в системі інших гілок державної влади — законодавчої і виконавчої (ст. 6). У ст. 1 Закону України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р. встановлено, що

439

державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову і що органи судової влади здійснюють свої повноваження виключно на підставі, у межах та порядку, передбачених Конституцією України та законами. Органи судової влади здійснюють правосуддя. Це їх виключна функція, оскільки ніякі інші органи не мають права його реалізовувати. Згідно зі ст. 5 Закону «Про судоустрій України» правосуддя в нашій державі здійснюється виключно судами. Відповідно делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається. Ті особи, які незаконно взяли на себе виконання функцій суду, несуть відповідальність, що передбачена законом. Здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, суд забезпечує захист гарантованих Конституцією України та законами прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави.

Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. З урахуванням цього у ст. 124 Конституції, в ч. 3 ст. 5 Закону «Про судоустрій України» встановлюється, що народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних. Порядок обрання народних засідателів, формування суду присяжних, їх повноваження і порядок діяльності та категорії справ, у розгляді яких вони будуть брати участь, мають визначатися чинним законодавством. Участь народних засідателів і присяжних у здійсненні правосуддя є їхнім громадським обов'язком.

Судова влада реалізується в Україні шляхом здійснення правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального, а також конституційного судочинства. Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції; Судоустрій в Україні визначається Конституцією України та Законом «Про судоустрій України». Символами судової влади є державні символи України — Державний Герб України та Державний Прапор України, порядок використання яких встановлюється законом відповідно до вимог ст. 20 Конституції України.

Демократизм держави визначається її можливістю всім суб'єктам права забезпечити право на судовий захист. їм га-

440

рантується захист прав, свобод і законних інтересів незалежним і неупередженим судом, утвореним відповідно до закону. Для забезпечення всебічного, повного та об'єктивного розгляду справ, законності судових рішень в Україні діють суди першої, апеляційної та касаційної інстанцій. Судову систему України утворюють суди загальної юрисдикції та Конституційний Суд України. При цьому перші складають єдину систему судів, а Конституційний Суд є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. Судова система забезпечує доступність правосуддя для кожної особи. Відповідно ..ніхто не може



бути позбавлений права на розгляд його справи у суді. Іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи користуються в Україні правом на судовий захист нарівні з громадянами та юридичними особами України. Суттєве значення має закріплене в частині п'ятій ст. 125 Конституції України положення, що не допускається створення надзвичайних та особливих судів. Це важливо для забезпечення законності в державі, захисту прав кожної особи.

Важливим принципом конституційно-правового статусу особи є **принцип рівності**. Особливо це має суттєве значення в сфері правосуддя. Виходячи з цього у Законі «Про судоустрій України» встановлюється, що правосуддя в Україні здійснюється на засадах рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом незалежно від статі, раси, кольору шкіри, мови, політичних, релігійних та інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, роду і характеру занять, місця проживання та інших обставин. Це положення поширюється на іноземців, осіб без громадянства.

**Функції судової влади спрямовані на забезпечення прав людини і громадянина.** Однією з гарантій прав особи є її право на правову допомогу при вирішенні справ у судах. Відповідно до закону кожен має право користуватися правовою допомогою при вирішенні його справи в суді. Для надання правової допомоги діє адвокатура, а у випадках, передбачених законом, правову допомогу надають також інші особи.

У випадках, передбачених законом, правова допомога надається безоплатно (частина перша ст. 59 Конституції). Це конституційне положення має суттєве значення для забез-

441

печення правової допомоги кожному незалежно від матеріального стану особи.

Демократичні засади правосуддя в Україні проявляються й у **мові судочинства**. Згідно з законом судочинство проводиться державною мовою, тобто українською. У випадках і порядку, визначених законом, можливе застосування у судочинстві інших мов. Особи, які не володіють або недостатньо володіють державною мовою, мають право користуватися рідною мовою та послугами перекладача у судовому процесі. При цьому у випадках, передбачених процесуальним законом, це право забезпечується державою.

Суд є державним органом. Тому судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання усіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, об'єднаннями громадян та іншими організаціями, громадянами та юридичними особами на всій території України. Встановлено, що судові рішення інших держав є обов'язковими до виконання на території України за умов, визначених законом України відповідно до міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Невиконання судових рішень зумовлює передбачену законом відповідальність. **Обов'язковість судових рішень** встановлена п. 9 ст. 129 Конституції, і це важливо як з погляду авторитету судової влади, так і забезпечення законності, реалізації прав і свобод людини і громадянина.

Принципове значення має положення про те, що учасники судового процесу та інші особи у випадках і порядку, передбачених процесуальним законом, мають право на апеляційне та касаційне оскарження судового рішення. Це досить важливо з погляду реалізації суб'єктами права своїх прав і законних інтересів.

Закон передбачає **колегіальний або одноособовий порядок розгляду судових**

**справ.** Так, справи у судах першої інстанції розглядаються суддею одноособово, колегією суддів або суддею і народними засідателями, а у випадках, визначених процесуальним законом, — також судом присяжних. У випадках, коли суддя розглядає справу одноособово, він діє як суд. Розгляд справ в апеляційному, касаційному порядку, а також в інших випадках, передбачених законом, здійснюється судом

442

колегіально у складі не менше трьох професійних суддів відповідно до закону. Такий суддівський склад суду спрямований на об'єктивний розгляд справ, які оскаржуються особами, що не згодні з рішенням суду першої інстанції. Це має суттєве значення для забезпечення законності судових рішень.

Важливою ознакою судової влади є **процесуальний порядок діяльності судових органів.** Цей порядок визначає процесуальний закон, який чітко регулює процедуру судочинства та прийняття судом рішень по конкретних справах. Процесуальний порядок діяльності суддів дає можливість об'єктивно розглянути справу, винести справедливе рішення, забезпечити права учасників судового процесу. Процесуальний порядок покликаний забезпечити законність діяльності суду, обґрунтованість і справедливість судових рішень, охорону прав осіб, чиї інтереси були порушені. В. Я. Тацій і Ю. М. Грошевий наголошують, що «процесуальний порядок, регулюючи правила судової процедури, являє собою значну соціальну цінність» .

Сучасне конституційно-правове регулювання судової влади виходить із принципу самостійності і незалежності судів. Закон «Про судоустрій України» встановлює, що суди здійснюють правосуддя і є незалежними від будь-якого впливу, нікому не підзвітні і підкоряються тільки закону (п. 1 ст. 14). Це впливає із частини першої ст. 129 Конституції, яка встановлює, що «судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону».

**Гарантії самостійності судів і незалежності суддів** визначаються Конституцією України, Законом «Про судоустрій України» та іншими законами. При цьому органи державної влади, місцевого самоврядування та їх посадові особи, громадяни та їх об'єднання, а також юридичні особи зобов'язані поважати незалежність суддів і не посягати на неї. Встановлено, що втручання у здійснення правосуддя, вплив на суд або суддів у будь-який спосіб, неповага до суду, суддів, збирання, збе-

-----  
<sup>1</sup> Тацій В. Я., Грошевий Ю. М. Органи правосуддя в Україні // Конституційне право України / За ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. — К., 1999. — С. 287.

443

рігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб з метою завдати шкоди їх авторитету чи вплинути на неупередженість суду забороняються і мають наслідком відповідальність, передбачену законом. Закон «Про судоустрій України» встановлює, що суддям забезпечується свобода неупередженого вирішення судових справ відповідно до їх внутрішнього переконання.

## § 2. Судова система України

Судова система — це сукупність діючих в Україні судів, що функціонують на єдиних конституційних засадах.

Створення надзвичайних та особливих судів згідно з частиною п'ятою ст. 125

Конституції забороняється. Система судів загальної юрисдикції в нашій державі будується за принципами територіальності й спеціалізації. Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України, а вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди. Згідно з законом діють апеляційні та місцеві суди. Так, відповідно до Закону «Про судоустрій України» систему судів загальної юрисдикції складають: місцеві суди, Апеляційний суд України; Касаційний суд України, вищі спеціалізовані суди, Верховний Суд України. Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі спеціалізовані суди. Військові суди належать до загальних судів і здійснюють на основі Конституції і законів України правосуддя у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, утворених відповідно до закону. Спеціалізованими в Україні є господарські, адміністративні та інші суди, які визначені як спеціалізовані суди. Закон «Про судоустрій України» не дає виключного переліку спеціалізованих судів.

Місцевими загальними судами є районні, районні у містах та міжрайонні суди, а також військові суди гарнізонів. До місцевих господарських судів належать господарські суди Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя. Місцевими адміністративними судами є окружні суди,

444

що утворюються в округах відповідно до указу Президента України.

Місцеві суди в судовій системі України займають особливе місце, оскільки вони вирішують основну кількість судових справ. У них широка компетенція. Місцевий суд є судом першої інстанції і розглядає справи, віднесені процесуальним законом до його підсудності. При цьому місцеві загальні суди розглядають кримінальні та цивільні справи, а також справи про адміністративні правопорушення. Місцеві господарські суди згідно із Законом «Про судоустрій України» розглядають справи, що виникають з господарських правовідносин, а також інші справи, що віднесені процесуальним законом до їх підсудності. Місцеві адміністративні суди розглядають місцеві справи, що пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоврядування. Але вони не можуть розглядати справи адміністративної юрисдикції у сфері військового управління, розгляд яких здійснюють військові суди. Процесуальним законом визначається підсудність окремих категорій справ місцевим судам, а також порядок їх розгляду.

Згідно із Законом «Про судоустрій України» у системі судів загальної юрисдикції в Україні діють загальні та спеціалізовані апеляційні суди. Апеляційними загальними судами є апеляційні суди областей, міст Києва та Севастополя, Апеляційний суд АРК, військові апеляційні суди регіонів та апеляційний суд Військово-Морських сил України, а також Апеляційний суд України. Встановлено, що у разі необхідності замість апеляційного суду області можуть утворюватися апеляційні загальні суди, територіальна юрисдикція яких поширюється на декілька районів області. Апеляційними спеціалізованими судами є апеляційні господарські суди та апеляційні адміністративні суди, які утворюються згідно з указом Президента України в апеляційних округах. До складу апеляційного суду входять судді, як правило, обрані на посаду судді безстроково, голова суду та його заступники. В апеляційних судах утворюються судові палати. Причому у складі загального апеляційного суду утворюється судова палата у цивільних справах та судова палата у кримінальних справах. У складі спеціалізованого апеляційного суду можуть утворю-

ватися судові палати з розгляду окремих категорій справ за встановленою спеціалізацією в межах відповідної спеціальної судової юрисдикції. У складі Апеляційного суду України є: судова палата у цивільних справах; судова палата у кримінальних справах; військова судова палата.

Апеляційні суди розглядають справи в апеляційному порядку відповідно до процесуального закону; розглядають, у першій інстанції справи, визначені законом (крім апеляційних господарських судів). Вони також ведуть та аналізують судову статистику, вивчають і узагальнюють судову практику, надають місцевим судам методичну допомогу у застосуванні законодавства, здійснюють інші повноваження, передбачені законом. Апеляційний суд України розглядає справи, які віднесені до його підсудності, в апеляційному порядку відповідно до вимог процесуального закону. В апеляційних судах для вирішення організаційних питань діє **президія** відповідно до вимог Закону «Про судоустрій України», яка розглядає питання організації діяльності суду, судових палат та апарату суду, затверджує персональний склад судових палат, заслуховує інформацію голів судових палат щодо діяльності судових палат, розглядає матеріали узагальнення судової практики та аналізу судової статистики, приймає відповідні рекомендації, розглядає питання організаційного забезпечення діяльності суду та виробляє пропозиції щодо його поліпшення, розглядає питання роботи з кадрами суддів і працівників апарату суду та підвищення їх кваліфікації, заслуховує інформацію голів місцевих судів щодо організації діяльності цих судів, надає методичну допомогу місцевим судам з метою забезпечення правильного застосування ними законодавства тощо.

**Касаційний суд України** діє у складі суддів, обраних на посаду безстроково, голови суду та його заступників. У його складі діють: судова палата у цивільних справах; судова палата у кримінальних справах; військова судова палата.

До його повноважень належать: розгляд у касаційному порядку справ, віднесених до його підсудності; ведення і аналіз судової статистики, вивчення і узагальнення судової практики; надання методичної допомоги у застосуванні законодавства судами нижчого рівня; здійснення інших повноважень, пе-

446

редбачених законом. У Касаційному суді України для вирішення організаційних питань діє президія, до якої входять голова суду, його заступники, а також судді, кількісний та персональний склад яких визначається рішенням загальних зборів суддів цього суду. Повноваження президії визначається в ст. 30 Закону «Про судоустрій України».

В Україні діють також **вищі спеціалізовані суди**. Вищими судовими органами спеціалізованих судів є Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України, а також інші відповідні вищі спеціалізовані суди, що утворюються Президентом України в порядку, визначеному Законом «Про судоустрій України». Інших вищих судів поки що не має. Вищі спеціалізовані суди складаються з суддів, обраних на посаду безстроково, голови суду та його заступників. У цих судах можуть утворюватися судові палати з розгляду окремих категорій справ. У вищому спеціалізованому суді для вирішення організаційних питань діє президія, а для вирішення загальних питань діяльності відповідних спеціалізованих судів – пленум вищого спеціалізованого суду. Ці суди мають друковані органи. Вищий спеціалізований суд розглядає в касаційному порядку справи відповідної судової юрисдикції, веде та аналізує судову статистику, вивчає й узагальнює судову практику, надає методичну допомогу судам нижчого рівня, здійснює інші повноваження, передбачені законом. Розгляд у вищому спеціалізованому

суді здійснюється тільки колегіально.

При цих судах можуть утворюватися науково-консультативні структури. У Законі «Про судоустрій України» (ст. 45) встановлюється, що науково-консультативна рада при вищому спеціалізованому суді створюється з метою опрацювання питань, пов'язаних з роз'ясненням законодавства, а також для надання висновків щодо проектів законів та інших нормативно-правових актів та інших питань, пов'язаних з необхідністю наукового забезпечення діяльності вищого спеціалізованого суду. В офіційному друкованому органі вищого спеціалізованого суду публікуються матеріали судової практики, рішення з організаційних питань цього суду, інші матеріали.

Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції згідно з частиною другою ст. 125 Конституції України

447

є **Верховний Суд України**, який здійснює правосуддя і забезпечує однакове застосування законодавства усіма судами загальної юрисдикції. Верховний Суд України очолює голова Верховного Суду України. До складу Суду входять судді Верховного Суду України, обрані безстроково, кількість яких встановлюється Указом Президента України за поданням Голови Верховного Суду, погодженим з Радою суддів України. У складі Верховного Суду діють: судова палата у цивільних справах; судова палата у кримінальних справах; судова палата у господарських справах; судова палата в адміністративних справах. У складі Верховного Суду діє Військова судова колегія.

Верховний Суд України має значні **повноваження**. Він розглядає у касаційному порядку рішення загальних судів у справах, віднесених до його підсудності процесуальним законом; переглядає в порядку повторної касації усі інші справи, які розглянуті судами загальної юрисдикції в касаційному порядку. У випадках, передбачених законодавством, Верховний Суд розглядає інші справи, пов'язані з виключними обставинами. Він дає роз'яснення з питань застосування законодавства. Це робиться на основі узагальнення судової практики та аналізу судової статистики. Верховний Суд у разі необхідності визнає нечинними роз'яснення пленуму вищого спеціалізованого суду, що підкреслює його провідну роль у системі судів загальної юрисдикції. Ця його діяльність спрямована на забезпечення законності в роботі спеціалізованих судів. Верховний Суд дає висновок щодо наявності чи відсутності в діяннях, у яких звинувачується Президент України, ознак державної зради або іншого злочину. Це повноваження передбачено частиною шостою ст. 111 Конституції України. Він також надає за зверненням Верховної Ради письмове подання про неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я, що передбачено ст. 110 Конституції України. Верховний Суд України має право звертатися до Конституційного Суду України у випадках виникнення у судів загальної юрисдикції при здійсненні ними правосуддя сумнівів щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів. Це повноваження Верховного Суду

448

впливає із ст. 150 Конституції України. Верховний Суд веде та аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику, знайомиться з практикою застосування законодавства, що має суттєве значення для забезпечення законності при розгляді судами різних категорій справ. Він також у межах своїх повноважень вирішує питання, що впливають з міжнародних договорів України. Верховний Суд представляє

суди загальної юрисдикції у зносінах з судами інших держав, виконуючи при цьому представницькі функції.

Для вирішення внутрішніх організаційних питань діяльності Верховного Суду діє **Президія Верховного Суду** у складі Голови, його заступників, голів судових палат, секретаря Пленуму та суддів, кількісний склад яких визначається Пленумом Суду. **Пленум Верховного Суду** є колегіальним органом. Він обирає на посаду та звільняє з посади Голову Верховного Суду, утворює судові палати Верховного Суду, визначає їх кількісний склад, призначає голів судових палат та їх заступників, визначає кількісний склад суддів Президії Верховного Суду та обирає їх, призначає секретаря Пленуму Верховного Суду, дає роз'яснення судам загальної юрисдикції з питань застосування законодавства, приймає рішення про звернення до Конституційного Суду з питань конституційності законів та інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів. Відповідно до Конституції України Пленум схвалює висновок щодо наявності чи відсутності в діяннях, у яких звинувачується Президент України, ознак державної зради або іншого злочину, а також ухвалює подання до Верховної Ради про неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я, затверджує Регламент Пленуму Верховного Суду. Пленум приймає з розглянутих питань постанови, які публікуються в офіційному друкованому органі Верховного Суду.

При Верховному Суді діє **Науково-консультативна** рада, яка утворюється з числа висококваліфікованих фахівців у галузі права для попереднього розгляду проектів постанов Пленуму щодо роз'яснення законодавства, надання висновків щодо проектів законодавчих актів та з інших питань діяльності Верховного Суду, підготовка яких потребує наукового

449

забезпечення. Верховний Суд має офіційний друкований орган — «Вісник Верховного Суду України».

### § 3. Правовий статус суддів

Правосуддя в Україні здійснюють професійні судді та, у визначених законом випадках, народні засідателі і присяжні (частина перша ст. 127 Конституції України). Розгляд справ у апеляційному та касаційному порядку здійснюють виключно професійні судді. Професійними суддями є громадяни, які відповідно до Конституції України призначені чи обрані суддями і займають штатну суддівську посаду в одному із судів, передбачених Законом «Про судоустрій України». Згідно з частиною третьою ст. 127 Конституції на посаду судді може бути рекомендований кваліфікаційною комісією суддів громадянин України, не молодший 25 років, який має вищу юридичну освіту і стаж роботи в галузі права не менше трьох років, проживає в Україні не менше 10 років та володіє державною мовою.

Крім зазначених вимог, до судів є й додаткові вимоги. В частині п'ятій ст. 127 Конституції встановлюється, що додаткові вимоги до окремих категорій суддів щодо статі, віку та їх професійного рівня встановлюються законом. Так, суддями спеціалізованих судів можуть бути особи, які мають фахову підготовку з питань юрисдикції цих судів. У цьому разі на посаду судді такого суду може бути рекомендований відповідною кваліфікаційною комісією суддів громадянин України, не молодший 30 років, який проживає в Україні не менше 10 років, володіє державною

мовою, має вищу освіту у галузі знань, що охоплюються межами юрисдикції відповідного спеціалізованого суду, та стаж роботи за спеціальністю не менше п'яти років. Згідно з частиною четвертою ст. 127 Конституції України ці судді відправляють правосуддя лише у складі колегій суддів. Конституцією встановлено, що судді не можуть належати до політичних партій та профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які оплачувані посади, виконувати іншу

450

оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої (частина друга ст. 127). На посаду професійного судді не можуть бути рекомендовані громадяни, які: судом визнані обмежено дієздатними або недієздатними; мають хронічні, психічні чи інші захворювання, що перешкоджають виконанню обов'язків судді; щодо яких проводиться дізнання, досудове слідство чи судовий розгляд кримінальної справи або які мають не зняту чи непогашену судимість.

Вимоги до професійного судді, порядок захисту професійних інтересів суддів, умови і порядок забезпечення їх соціального захисту визначається законами «Про судоустрій України» та «Про статус суддів». При доборі кандидатів на посаду судді забезпечується рівність їх прав. Судді обіймають посади безстроково, крім суддів Конституційного Суду та суддів, які призначаються на посаду судді вперше (частина четверта ст. 126 Конституції). Перше призначення на посаду професійного судді терміном на п'ять років здійснюється Президентом України на підставі рекомендації відповідної кваліфікаційної комісії суддів за поданням Вищої ради юстиції України. Усі інші судді безстроково обираються Верховною Радою України на підставі рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України за поданням Голови Верховного Суду України (голови відповідного вищого спеціалізованого суду). Голова Верховного Суду України, як уже зазначалося, призначається на посаду та звільняється з посади шляхом таємного голосування Пленумом Верховного Суду в порядку, встановленому законом (ст. 128 Конституції). Судді, призначеному на посаду, видається посвідчення встановленого зразка.

Згідно з Конституцією України суддя звільняється з посади органом, що його обрав або призначив, у разі: закінчення строку, на який його обрано чи призначено; досягнення суддею 65 років; неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я; порушення суддею вимог щодо несумісності; порушення суддею присяги; набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; припинення його громадянства; визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим; подання суддею заяви про відставку або звільнення з посади за власним бажанням. Повноваження судді припиняються у разі його смерті (ст. 126).

451

Для того щоб суддя міг неупереджено вирішувати справи, він повинен мати відповідні гарантії своєї діяльності. **Гарантії самостійності і незалежності суддів** забезпечуються: особливим порядком призначення, обрання, притягнення до відповідальності та звільнення суддів; незмінюваністю суддів та їх недоторканністю; порядком здійснення судочинства, встановленим процесуальним законом, таємницею постановлення судового рішення; заборонаю будь-яким суб'єктам права втручатися у здійснення правосуддя; відповідальністю за неповагу до суду чи судді; особливим порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів; належним

матеріальним та соціальним забезпеченням суддів; функціонуванням органів суддівського самоврядування; визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки суддів, їх сімей, майна, а також іншими засобами їх правового захисту.

Принципове значення має положення, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу передбачених законом гарантій самостійності судів, незалежності та правової захищеності суддів. Суттєвою гарантією незалежності суддів є їх недоторканність, яка гарантується Конституцією України, Законом «Про статус суддів» та іншими законами. Суттєве значення має положення, що на народних засідателів і присяжних на час виконання ними в суді обов'язків, пов'язаних із здійсненням правосуддя, поширюються гарантії недоторканності суддів. Це сприяє їм неупереджено виконувати суддівські обов'язки. Народні засідателі під час здійснення правосуддя користуються усіма правами судді. Згідно з п. 1 ст. 72 Закону «Про судоустрій України» народні засідателі при вирішенні всіх питань, пов'язаних з розглядом справи і постановленням судового рішення, мають такі самі права, як і професійний суддя. їм, як і присяжним, на час виконання обов'язків у суді виплачується винагорода, виходячи з розміру їх середньомісячного заробітку чи пенсії, але не менше, ніж посадовий оклад судді відповідного суду. їм також відшкодовуються витрати на проїзд і наймання житла, а також виплачуються добові. Звільнення народного засідателя чи присяжного з роботи або переведення на іншу роботу без його згоди під час виконання ним обов'язків у суді, а також з мотивів вико-

452

нання обов'язків народного засідателя або присяжного визнається грубим порушенням законодавства про працю та зумовлює відповідальність винних осіб, передбачену законом.

Закріплений у Конституції України і законах правовий статус професійного судді відповідного рівня і спеціалізації надає їм можливість ефективно реалізувати свої функції.

#### **§ 4. Основні засади здійснення правосуддя**

**Принципи правосуддя** — це закріплені в Конституції України і законах основоположні правові ідеї, які визначають організацію і діяльність судової влади.

Згідно зі ст. 129 Конституції України основними засадами судочинства є: законність; рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; забезпечення доведеності вини; змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; підтримання державного обвинувачення в суді прокурором; забезпечення обвинуваченому права на захист; гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом; обов'язковість рішень суду. Також встановлюється, що законом можуть бути визначені інші засади судочинства в судах окремих судових юрисдикцій. Конституційні принципи правосуддя опосередковуються у галузевому законодавстві, насамперед у законах «Про судоустрій України», «Про статус суддів», «Про прокуратуру», в Кримінально-процесуальному кодексі України.

При аналізі принципів правосуддя обов'язково слід враховувати принципи конституційного ладу України. Це, *по-перше*, положення ст. 3 Конституції, що людина, її



життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. *По-друге*, це положення ст. 8 Конституції, що Основний Закон має найвищу юридичну силу в правовій системі України; що норми Конституції є нормами прямої дії; що закони та інші правові акти, які приймаються в Україні, не повинні суперечити Конститу-

453

ції України. *По-третьє*, це положення ст. 9 Конституції, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. *По-четверте*, це положення ст. 10 Конституції, що державною мовою в Україні є українська. Але в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України. *По-п'яте*, положення ст. 19 Конституції, що органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. *По-шосте*, положення ст. 24 Конституції, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом і що не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за іншими ознаками.

Ці принципи конституційного ладу України визначають основи діяльності державних органів, і насамперед органів суду. Дія принципів правосуддя неоднаково проявляється у різноманітних видах правосуддя (конституційного, цивільного, адміністративного, кримінального судочинства).

Основоположним принципом правосуддя є **принцип законності**. Це універсальний правовий принцип, який знайшов втілення в Конституції України (статті 8, 19), у поточному законодавстві. Конституція містить ряд норм, спрямованих на забезпечення законності у сфері судочинства і правосуддя (статті 29, 30, 31). Принцип законності правосуддя означає насамперед, що суди діють, як це визначено ст. 19 Конституції, лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Вони діють, на основі матеріальних і процесуальних норм. У Цивільно-процесуальному, в Кримінально-процесуальному кодексах, в інших кодексах України чітко регламентується провадження допустимих з погляду закону процесуальних дій і прийняття процесуальних рішень.

**Принцип рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом** безпосередньо впливає із універсального

454

принципу конституційного ладу, закріпленого в статтях 21 і 24 Основного Закону України. Він пов'язаний з принципом законності і спрямований на забезпечення прав людини і громадянина в сфері судочинства. Суть його полягає в тому, що не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, за іншими ознаками. Цей принцип знайшов чітке закріплення щодо судочинства в ст. 7 Закону «Про судоустрій України». Рівність перед законом полягає в однаковому застосуванні положень, встановлених законодавством, стосовно всіх громадян. Конституційне законодавство України містить положення, яким передбачається особливий порядок притягнення до кримінальної відповідальності народних депутатів України, суддів, прокурорських працівників і деяких інших посадових осіб. Так, згідно з частиною третьою ст. 80 Конституції України народні

депутати України не можуть без згоди Верховної Ради України притягуватись до кримінальної відповідальності, бути затримані чи заарештовані. Згідно з частиною третьою ст. 126 Конституції України суддя не може бути без згоди парламенту України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом. Ці конституційні положення спрямовані не на встановлення привілеїв для тих чи інших посадових осіб, а для гарантування успішного здійснення ними своїх повноважень (депутатських, суддівських тощо). При притягненні цих осіб до відповідальності вони наділені встановленими в законодавстві процесуальними правами. Принцип здійснення правосуддя на засадах рівності перед законом і судом діє у всіх видах правосуддя (конституційному, кримінальному, адміністративному, цивільному).

**Принцип забезпечення доведеності вини** як конституційний принцип правосуддя, закріплений у ст. 129 Конституції України, означає, що рішення або вирок суду повинен базуватися не на припущеннях, а на ґрунтовній доказовій базі. Судове слідство спрямоване на виявлення всіх обставин справи, щоб прийняти справедливе рішення. Цей принцип тісно пов'язаний з принципом презумпції невинуватості, закріпленим у частині першій ст. 62 Конституції, згідно з яким особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде дове-

455

дено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. З презумпцією невинуватості пов'язано багато положень кримінально-процесуального кодексу, зокрема: заборона суду, прокурору, слідчому, особі, яка проводить дізнання, перекладати обов'язки у доказуванні на обвинуваченого; покладання на державні органи, що здійснюють провадження у справі, обов'язків всебічно, повно й об'єктивно досліджувати обставини кримінальної справи; забезпечення обвинуваченому і підозрюваному права на захист; встановлення положення, що визнання обвинувачуваним своєї провини може бути покладено в основу обвинувачення за умови підтвердження такого визнання сукупністю наявних доказів у справах; закріплення у законі неприпустимості винесення судом обвинувального вироку на підставі припущень.

Особливе значення мають положення Конституції України про те, що ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину (частина друга ст. 62); усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь (частина третя ст. 62).

**Принцип змагальності сторін та свободи в наданні ними суду доказів і у доведенні перед судом їх переконливості**, закріплений у ст. 129 Основного Закону, тісно пов'язаний з таким конституційним принципом правосуддя, як рівність сторін учасників судочинства. Сутність принципу змагальності полягає в тому, що для здійснення правосуддя в кримінальних справах судовий розгляд побудований таким чином, що функцію обвинувачення здійснює одна сторона (прокурор, громадський обвинувач), а функцію захисту — з іншої сторони здійснює захисник, підсудний, законний представник підсудного. Змагальність судового розгляду забезпечує сторонам можливість належної реалізації ними своїх процесуальних прав, пошуку істини в судовому процесі. Сторони процесу мають право представляти докази, які свідчать про правильність їх позиції.

**Принцип підтримання державного обвинувачення в суді прокурором**, встановлений у ст. 129 Конституції України, означає, що на прокурора покладена функція обвинувачення. Згідно з п. 1 ст. 121 Основного Закону на прокуратуру покладена функція підтримання державного обвинувачення в суді.

Підтримуючи в суді державне обвинувачення, прокурор користується рівними правами з іншими учасниками судового процесу. Причому функція обвинувачення виконується прокурором протягом усього розгляду справи. Прокурор бере активну участь у судовому процесі, у дослідженні доказів, висловлює свою позицію щодо застосування кримінального закону та міри покарання. Його взаємовідносини з судом базуються на основі додержання конституційних принципів змагальності процесу, рівності прав сторін, незалежності суддів, підкоренні їх тільки закону.

**Гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами** як конституційний принцип правосуддя, закріплений у ст. 129 Основного Закону України, є суттєвою характеристикою демократизму організації і функціонування судових органів. Згідно з Законом «Про судоустрій України» судовий процес має бути гласним. А це означає, що розгляд справ у судах відбувається відкрито, крім випадків, передбачених процесуальним законом. Учасники судового розгляду та інші особи, які присутні на відкритому судовому засіданні, мають право робити письмові помітки. Проведення в залі судового засідання фото- і кінозйомки, теле-, відео-, звукозапису із застосуванням стаціонарної апаратури, а також транслявання судового засідання допускаються з дозволу суду, в порядку, встановленому процесуальним законом. За рішенням суду розгляд справи може бути проведений у закритому судовому засіданні. При розгляді справ перебіг судового процесу фіксується технічними засобами в порядку, встановленому процесуальним законом. Демократизму взаємовідносин громадян і судових органів слугує положення частини першої ст. 9 Закону «Про судоустрій України», що ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в суді усної або письмової інформації щодо результатів розгляду його судової справи.

**Принцип забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду**, встановлений у ст. 129 Конституції України, має суттєве значення для забезпечення законності судових рішень, прав суб'єктів судового процесу, справедливості. Законом «Про судоустрій України» врегульована система і структура апеляційних та касаційного судів, порядок їх формування, повноваження.

457

**Принцип обов'язковості рішень суду**, закріплений у ст. 129 Конституції України, є однією з основних засад судочинства. Він підкреслює державний характер судової влади, її роль і місце в державному механізмі, авторитет суду. Конституція встановлює, що судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України (частина п'ята ст. 124). Цій нормі відповідає ст. 403 Кримінально-процесуального кодексу України, яка встановлює, що вирок, ухвала і постанова суду, які набрали законної сили, є обов'язковими для усіх державних і громадських підприємств, установ і організацій, посадових осіб та громадян і підлягають виконанню на всій території України.

Реалізація на практиці розглянутих конституційних принципів правосуддя має суттєве значення для ефективності функціонування судової системи України.

## **§ 5. Конституційно-правовий статус Вищої ради юстиції**

Конституцією України вперше в державно-правовій практиці нашої країни введена

така інституція, як Вища рада юстиції (ст. 131). До її повноважень належать: внесення подання про призначення суддів на посади або звільнення їх з посади; прийняття рішення стосовно порушення суддями і прокурорами вимог щодо несумісності; здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів та розгляд скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних та місцевих судів, а також прокурорів.

Вища рада юстиції складається з 20 членів. Парламент України, Президент України, з'їзд суддів України, з'їзд адвокатів України, з'їзд представників вищих юридичних навчальних закладів та наукових установ призначають до неї по три члени, а всеукраїнська конференція працівників прокуратури — Двох членів. До її складу за посадою входять: Голова Верховного Суду України, міністр юстиції України, Генеральний прокурор України.

458

Конституційно-правовий статус Вищої ради юстиції детально закріплено в Законі України «Про Вищу раду юстиції», який регламентує порядок її обрання, термін повноважень, компетенцію, порядок розгляду питань, що належать до її компетенції, підстави для відкриття дисциплінарного провадження щодо окремих категорій суддів, підстави припинення повноваження члена Вищої ради юстиції тощо.

Закон «Про Вищу раду юстиції» встановлює шестирічний термін повноважень її членів, крім тих, хто входять до її складу за посадою (ст. 1). На посаду члена Вищої ради юстиції може бути рекомендований громадянин України, не молодший 35 років і не старший 65 років, який проживає в Україні не менше 10 останніх років, володіє державною мовою, має вищу юридичну освіту і стаж роботи в галузі права не менше 10 років (ст. 6). Члени Вищої ради юстиції призначаються парламентом України таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів. Президент України видає указ про призначення членів Вищої ради юстиції. Закон «Про Вищу раду юстиції» детально регламентує порядок висування кандидатур на посади її членів від з'їзду суддів України, з'їзду адвокатів, з'їзду представників вищих юридичних навчальних закладів та наукових установ. Висування кандидатів для призначення членами Вищої ради юстиції і голосування на всеукраїнській конференції працівників прокуратури здійснюється в порядку, передбаченому ст. 10 Закону «Про Вищу раду юстиції». Всі ці з'їзди і всеукраїнська конференція працівників прокуратури з метою призначення членів Вищої ради юстиції повинні проводитись не пізніше ніж за один місяць до закінчення повноважень відповідних її членів.

Повноваження члена Вищої ради юстиції припиняється у разі: закінчення терміну, на який його призначено; набрання законної сили обвинувальним щодо нього вирок суду; втрати ним громадянства України; визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим; визнання його судом недієздатним або обмежено дієздатним; подання ним за власним бажанням заяви про припинення повноважень; неможливості виконувати свої обов'язки за станом здоров'я за наявності медичного висновку, підтвердженого судом; порушення присяги або скоєння аморального вчинку; його смерті. Особи, що

459

входять до Вищої ради юстиції за посадою, вибувають з її складу з дня звільнення з посади.

У Вищій раді юстиції утворюються секції: з питань підготовки подань для призначення суддів уперше та звільнення їх з посад; дисциплінарна секція для здійснення дисциплінарного провадження, дисциплінарної відповідальності і прийняття рішення про порушення суддями і прокурорами вимог щодо несумісності.

Координує роботу Вищої ради юстиції голова, а за його відсутності — його заступник. Голова, його заступник, секретарі секцій працюють на постійній основі. Голова Вищої ради юстиції обирається з її членів на три роки без права переобрання таємним голосуванням. Голова Вищої ради юстиції представляє її у зносинах з іншими органами і організаціями. Її засідання проводяться відкрито. Вони є правомочними, якщо на них присутні не менш як дві третини від конституційного складу Вищої ради юстиції. На засіданні ведеться протокол. Рішення приймається більшістю від конституційного складу Вищої ради юстиції, якщо інше не передбачено законом. Засідання секції Вищої ради юстиції вважається правомочним, якщо на ньому присутні не менш як три четверті від її складу.

Вища рада юстиції для здійснення своїх повноважень може витребувати та одержувати необхідні інформацію та судові справи від суддів, підприємств, установ, організацій, громадян та їх об'єднань. Її член має право знайомитися з матеріалами, поданими на розгляд ради, заявляти клопотання, наводити свої мотиви, подавати відповідні документи.

Вища рада юстиції приймає такі акти: подання про призначення суддів; подання про звільнення суддів з посади; рішення про порушення вимог щодо несумісності; рішення про дисциплінарну відповідальність; рішення за скаргою на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності; рішення про звільнення її члена у випадках, передбачених у ст. 18 закону. За невиконання або невчасне виконання актів, ухилення від подання або порушення термінів подання Вищій раді юстиції витребуваних документів та матеріалів посадові особи несуть відповідальність згідно з законом.

Закон України «Про Вищу раду юстиції» детально регламентує порядок розгляду питань, що належать до її компетен-

460

ції. Так, зокрема, суб'єктами звернення щодо подання про звільнення суддів можуть бути: народний депутат України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; відповідна кваліфікаційна комісія суддів; член Вищої ради юстиції. Правовий статус кваліфікаційних комісій суддів регламентується в четвертому розділі Закону «Про судоустрій України». Питання про звільнення судді з підстав, передбачених ст. 126 Конституції України, Вища рада юстиції розглядає після надання кваліфікаційною комісією відповідного висновку або за власною ініціативою. Запрошення судді, справа якого розглядається, є обов'язковим.

У Законі «Про Вищу раду юстиції» детально регламентуються процедури прийняття рішення стосовно порушення суддями і прокурорами вимог щодо несумісності здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів вищих спеціалізованих судів та розгляд скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних та місцевих судів, а також прокурорів.

## **§ 6. Конституційно-правовий статус прокуратури України**

Конституція України в розділі VII регламентує правовий статус прокуратури. У державному механізмі прокуратура виступає як самостійна державно-правова інституція,

яка при реалізації своєї компетенції тісно взаємодіє з усіма гілками влади, особливо з судовою. Відповідно до Конституції України та Закону України «Про прокуратуру» органи прокуратури України становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчих за належністю прокурорів вищим за належністю. Так, ст. 121 Конституції встановлює, що прокуратура України становить єдину систему. Її утворюють: Генеральна прокуратура, прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжрайонні, інші прирівняні до них прокурори, а також військові, транспортні, правоохоронні та інші спеціалізовані прокуратури. Таким чином, діючу систему органів

461

прокуратури становлять територіальні та спеціалізовані прокуратури. При цьому територіальні прокуратури створені і діють відповідно до адміністративно-територіального устрою, а спеціалізовані — за предметно-галузевим принципом, тобто функціонують в окремих сферах життєдіяльності.

**Прокуратура України** — єдина централізована система органів і установ, що не входить ні до однієї з гілок влади.

Прокуратура діє на базі відповідних принципів. При цьому Конституція закріпила **принцип централізму** в організації і діяльності прокуратури. Він проявляється в такому: 1) всі прокурори, окрім Генерального прокурора України, призначаються останнім терміном на п'ять років і звільняються з посади ним же; 2) в органах прокуратури встановлена ієрархія, яка базується на підпорядкуванні нижчих за належністю прокурорів вищим і всіх прокурорів — Генеральному прокурору України; 3) вищі за належністю прокурори мають право давати підлеглим прокурорам обов'язкові для них вказівки і доручення.

**Принцип незалежності в організації діяльності прокуратури** діє як у взаємовідносинах з іншими державними органами, так і всередині системи прокуратури. У першому випадку незалежність проявляється насамперед у тому, що органи прокуратури мають свою компетенцію, в реалізацію якої неприпустиме втручання, вплив у якійсь іншій формі інших державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, засобів масової інформації, їх представників і посадових осіб. Незалежність органів прокуратури від громадських об'єднань сприяє їх деполітизації.

**Принцип законності** традиційно є основоположним принципом організації і діяльності прокуратури.

Найвищою ланкою системи прокуратури є Генеральна прокуратура, яку очолює Генеральний прокурор України. Вона визначає стратегію і тактику діяльності органів прокуратури. Підкреслення в ст. 121 Конституції положення про єдність органів прокуратури має суттєве значення для ефективного виконання нею своїх функцій у боротьбі зі злочинністю, забезпеченні прав і свобод людини і громадянина.

Закон «Про прокуратуру» встановлює відповідні **вимоги до працівників прокуратури**. Так, прокурорами і слідчими про-

462

куратури можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, а також необхідні ділові і моральні якості. Прокурором Автономної Республіки Крим, прокурорами областей, міст Києва і Севастополя призначаються особи, не молодші 30 років, які мають стаж роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше 7 років. Міськими, районними і прирівненими до них прокурорами призначаються особи

не молодші 25 років із стажем роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше трьох років. Це дає змогу уникнути випадків призначення на керівні посади осіб, які не мають достатніх знань, практичних навичок та життєвого досвіду.

Працівники прокуратури несуть відповідальність, яка визначається специфікою покладених на них функцій. Так, за порушення законодавства, неналежне виконання службових обов'язків або скоєння ганебного вчинку прокурори і слідчі несуть відповідальність згідно з Дисциплінарним статутом прокуратури України, затвердженим Верховною Радою України. В ст. 2 Дисциплінарного статуту встановлюється, що працівники прокуратури повинні володіти високими моральними якостями, бути принциповими і непримиренними до порушень законів, поєднувати виконання своїх професійних обов'язків з громадянською мужністю, справедливістю та непідкупністю. Вони повинні особливо суворо дотримуватись вимог закону, сприяти своєю діяльністю утвердженню верховенства закону, норм і правил суспільного життя. Водночас ст. 50 Закону «Про прокуратуру» закріплює засоби правового та соціального захисту працівників прокуратури і підкреслює, що прокурор і слідчі прокуратури перебувають під захистом закону.

У рішенні Конституційного Суду України від 11 квітня 2000 р. щодо офіційного тлумачення положень ст. 86 Конституції України та статей 12 і 19 Закону «Про статус народного депутата України» (справа про запити народних депутатів до прокуратури) Конституційний Суд України дійшов висновку, що народний депутат України не має права звертатися до органів прокуратури і прокурорів із вимогами, пропозиціями та вказівками у конкретних справах з питань підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів гро-

463

мадянина або держави в суді у випадках, зазначених законом, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство, нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, а також до слідчих прокуратури з питань досудового слідства у конкретних кримінальних справах. Прокурори і слідчі прокуратури, говориться у цьому рішенні Конституційного Суду, здійснюючи зазначені процесуальні дії, є незалежними від будь-яких органів та інших посадових осіб і підкоряються тільки закону. Вплив у будь-якій формі на прокурора чи слідчого з метою перешкодити виконанню ними службових обов'язків заборонено чинним законодавством.

Генеральний прокурор призначається на посаду за згодою Верховної Ради та звільняється з посади Президентом України. Парламент України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади. Термін його повноважень — п'ять років. Для звільнення з посади Генерального прокурора Президентом України не потрібна згода парламенту. Конституція не визначає підстав дострокового звільнення з посади Генерального прокурора. Проте такими підставами можуть бути скоєння злочину, порушення Конституції тощо. Висловлення парламентом недовіри Генеральному прокурору України зобов'язує його подати заяву Президентові України про відставку. Президент особисто приймає остаточне рішення про його звільнення з посади.

Згідно зі ст. 121 Конституції на прокуратуру покладаються такі **функції**: а) підтримання державного обвинувачення в суді; б) представництво інтересів громадян

або держави в суді у випадках, визначених законом; в) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; г) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

464

Конституція України не передбачає прокурорського нагляду за додержанням Конституції і законів України органами та посадовими особами державної виконавчої влади, представницькими органами і органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності, а також громадянами. Зміни в правовому статусі прокуратури безпосередньо пов'язані з підвищенням ролі судів у захисті передбачених Конституцією України прав і свобод людини і громадянина, юридичних осіб. Водночас складні соціально-економічні і політичні умови, перехідний стан соціальних процесів зумовлюють необхідність, щоб прокуратура продовжувала виконувати згідно з чинними законами функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію досудового слідства до введення в дію, як вказано в Конституції, нових відповідних законів. Зміст цих законів буде визначений життям і реальною державно-правовою практикою.

Підтримання державного обвинувачення в суді — одна з найважливіших функцій прокуратури у сфері боротьби зі злочинністю, особливо з організованою. Підтримуючи обвинувачення, прокурор керується приписами закону і об'єктивною оцінкою зібраних у справі доказів. Його завдання — сприяти правильному здійсненню правосуддя.

Згідно з Конституцією України на прокуратуру покладається представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. Це конституційне положення слід розглядати таким чином, що прокурор, діючи в межах своїх повноважень, має право у випадках, визначених законом, звертатися до суду за захистом прав громадян і законних інтересів держави, її органів, державних організацій і підприємств, а також право звертатися до відповідного суду щодо перегляду судових рішень. В інтересах держави прокурор може брати участь у цивільному процесі в суді будь-якої інстанції.

Відповідно до Конституції України важливою функцією прокуратури є нагляд за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Причому оперативно-розшукові дії можуть виконувати тільки визначені в законі органи. Слід враховува-

465

ти, що прокуратура наглядає не за самою оперативно-розшуковою діяльністю, а за додержанням законів органами, які її здійснюють. Завданням прокурора є сприяння дотриманню законності в роботі цих органів. Йдеться насамперед про забезпечення прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб при здійсненні відповідними органами оперативно-розшукової діяльності. Перелік органів дізнання, на які поширюється прокурорський нагляд, визначається Кримінально-процесуальним кодексом України.

Органи прокуратури, здійснюючи функцію нагляду 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, наглядають за додержанням законів в ізоляторах, тюрмах, виправно-трудових і виховно-трудових колоніях, а також у психіатричних лікарнях з суворим і посиленним режимом.



Ця діяльність прокуратури має велике значення з погляду захисту прав людини і громадянина, оскільки в умовах ізоляції від суспільства ця категорія громадян є найменш захищеною.

Таким чином, прокуратура відповідно до Конституції і чинного законодавства України займає значне місце в державному механізмі нашої країни, активно впливає на забезпечення законності, прав і свобод людини і громадянина.

#### Контрольні запитання

1. Розкрийте правову природу судової влади.
2. Якою є судова система України?
3. Який склад Верховного Суду України?
4. Які повноваження Президії і Пленуму Верховного Суду України?
5. Які конституційні вимоги до претендентів на посаду судді суду загальної юрисдикції?
6. Які є конституційно-правові гарантії неупередженого вирішення суддями справ?
7. Що таке принципи правосуддя? Яка їх система? Розкрийте їх зміст.
8. Які повноваження має Вища рада юстиції?
9. Проаналізуйте конституційно-правовий статус прокуратури.

466

## РОЗДІЛ 22 ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ

### § 1. Поняття, принципи та форми територіального устрою

Територіальному устрою України присвячений розділ IX Конституції 1996 р. Норми цього розділу є одним з найважливіших правових інститутів конституційного права України.

Територія — одна з основних ознак держави, що визначає простір, на який поширюється суверенітет і влада держави. Під територією розуміється не тільки сухопутна її частина, а й водні і повітряні простори над ними. До території морських держав безпосередньо примикають, хоча до неї не входять, континентальний шельф та виключна економічна зона.

**Територіальний устрій України** — це внутрішній її поділ на певні територіальні частини, співвідношення держави в цілому з її складовими частинами.

У світі немає такої держави, територія якої не поділялася б на певні частини. Навіть найменші країни не можуть обійтися без поділу своєї території. Територіальний устрій дає відповідь на питання про те, як організована територія держави, з яких частин вона складається, який їх правовий статус, як будуються взаємовідносини центральних органів з місцевими.

Територіальний устрій необхідний для здійснення найрізноманітніших державних функцій. Насамперед відповідно до територіального устрою будується система державних органів та самоврядних органів на місцях. Він також сприяє збалансованому розвитку всієї території; створенню сприятливих умов для задоволення матеріальних, соціальних та культурних потреб громадян тощо.

467

Сутність територіального устрою України відбивається в його принципах, які

визначені в Конституції України (ст. 132). До них належать такі: єдність та цілісність державної території; поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади; збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів.

Сутність принципу єдності й цілісності територіального устрою полягає в тому, що територія України становить єдине ціле, що складові її частини перебувають у нерозривному взаємозв'язку, що на ній мають силу тільки закони України. Це знайшло відображення в ст. 2 Конституції, в якій записано: «Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою».

Принцип поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади означає, що в Україні має бути така організація території, яка відповідала б інтересам держави і найповнішою мірою інтересам окремих регіонів.

Надмірна централізація влади може призвести до певних перекозів у розбудові держави, зокрема в економіці, оскільки не враховує всіх особливостей того чи іншого регіону. В свою чергу надання регіонам надто широких прав може призвести до небажаних наслідків і навіть до розпаду держави. Проте міцність держави залежить від міцності регіонів. А щоб регіони всебічно розвивались, потрібно розширювати самостійність і відповідальність органів місцевого самоврядування у вирішенні завдань життєзабезпечення і розвитку територій з урахуванням місцевої специфіки та соціально-економічних особливостей. Тобто суть цього принципу полягає в оптимальному співвідношенні між централізацією влади і децентралізацією функцій державного регулювання самоврядних територій. А тому потрібне чітке розмежування функцій між державою і місцевим самоврядуванням.

Принцип збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів сприяє розвитку всіх частин держави (міст, селищ та інших населених пунктів) з урахуванням соціально-економічних чинників, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурно-історичних традицій. Суть цього принципу полягає у створенні умов для рівно-

468

мірного економічного і соціального розвитку всієї території країни.

Охарактеризовані принципи спрямовані на оптимальне і ефективне управління державою, чого можна досягти лише за умови застосування всіх принципів у єдності та тісному взаємозв'язку.

З територіальним устроєм тісно пов'язана форма державного устрою. Форми державних зв'язків бувають різні. Сучасні держави за формою устрою поділяються на унітарні (прості) і федеративні (складні).

**Унітарна держава** — це держава, яка є єдиною, тобто до складу якої не входять інші держави. Вона характеризується тим, що її територія становить єдине ціле, що поділяється лише на адміністративно-територіальні одиниці. Унітарна держава має спільні для всієї країни органи влади (такі як парламент, уряд, верховний суд, єдині збройні сили, податкову систему), повноваження яких поширюються на всю територію. В унітарних державах діє, як правило, єдина система законодавства.

Україна відповідно до ст. 2 Конституції України є унітарною державою. Водночас у її складі є Автономна Республіка Крим. Проте сам факт наявності автономії у складі держави ніколи не був обов'язковою ознакою федерації.

**Федеративна держава** — це держава, яка створена в результаті добровільного об'єднання двох або кількох держав, чи то внаслідок приєднання до держави територій зі збереженням їх певної державної відокремленості, чи то в результаті зростаючої

автономії територіальних одиниць і набуття ними суттєвої політико-правової самостійності.

Територія федерації складається з території держав, що до неї входять. У результаті об'єднання держав створюється нова союзна держава, а тому зв'язки між членами федерації мають державно-правовий характер.

Статус федерації та її суб'єктів визначається конституціями федеративних держав. Суб'єкти федерації суверенітетом не володіють, а тому не мають права виходу із неї. Парламент федеративних держав завжди складається із двох палат, в одній з них представлені суб'єкти федерації. Федерація характеризується тим, що поряд з федеральною конституцією,

469

федеральними органами державної влади та законодавством свої конституції, закони, свою систему законодавчих, виконавчих та судових органів мають і її суб'єкти.

Для федерації характерне конституційно установлене розмежування компетенції між федерацією у цілому та її суб'єктами. До відання федерації належать найважливіші питання державного життя: зовнішня політика, оборона країни, фінанси, оподаткування, організація федеральних органів, розв'язання конфліктів між суб'єктами федерації.

Компетенція суб'єктів федерації у цілому ширша, але вона зводиться переважно до питань, що не потребують однакового регулювання. До них віднесені організація органів місцевого самоврядування, громадський порядок, охорона довкілля, встановлення місцевих податків та ін.

Федеративні держави характеризуються також наявністю федерального громадянства та громадянства суб'єктів федерації.

Сутність федерації багато в чому залежить від того, яке значення в їх організації має національний фактор. Так, деякі федерації побудовані за національною ознакою, інші — на територіально-національній основі, треті — на суто територіальній основі.

Історія свідчить, що найбільш стійкими федераціями є федерації, створені на територіальній основі. А федерації, які будувались за національно-територіальною ознакою, такі як колишні СРСР, Югославія, Чехословаччина з падінням соціалізму розпалися, тому що національний фактор зумовлює сепаратистські спрямування, що й приводить до розпаду федеративного союзу.

Історично відома ще й така форма міждержавного союзу, як конфедерація. **Конфедерація** — це союз двох або кількох самостійних держав, що об'єдналися для досягнення певної мети, головним чином зовнішньополітичного та воєнного характеру. Таке об'єднання держав, проте, не створює нової держави, оскільки кожна держава такого союзу зберігає свій суверенітет. Звідси і найбільш кардинальна відмінність конфедерації від федерації. Федерація є союзною державою, або інакше це — одна спільна держава, тобто державно-правове об'єднання. На відміну від цього конфедерація — це не одна

470

нова держава, а союз держав, тобто міжнародно-правове об'єднання. З такою кардинальною відмінністю даних форм об'єднання пов'язані й усі інші їх відмінності. Так, конфедерація не має суверенітету, бо суверенітет належить державам, що входять до неї: проявляється це, зокрема, в тому, що ніякі рішення союзної влади не мають сили на території держав, що входять до складу конфедерації без її згоди. Є відмінності й у правовому статусі території. Федерація має єдину територію, що утворилася в результаті

об'єднання територій держав у одну союзню. У конфедерації нема єдиної території, тут є територія кожної окремої держави, що входить до конфедерації, а тому кожний член має право на сецесію, тобто право на вільний вихід із неї.

Предмети відання конфедерації обмежені переліком невеликого і в цілому незначного кола питань, які визначаються в договорі про створення конфедерації.

Існує суттєва відмінність і у системі державних органів федерації і конфедерації. У конфедерації створюються не всі загальнодержавні органи, а тільки ті, які необхідні для здійснення завдань окремо виділених за договірними актами. Зокрема, не створюються судові органи, обмежене коло органів виконавчої влади. Хоча в конфедерації і створюються деякі спільні органи, що вирішують загальні для союзу держав питання, однак акти цих органів не обов'язково діють на території кожної держави, що входить до цього союзу. Навпаки, будь-яка держава цього союзу користується правом нуліфікації, тобто правом відмовитись від застосування актів, прийнятих органами конфедерації.

Відмінність полягає і в тому, що федерація має спільну грошову систему, тоді як у конфедерації в кожній державі — своя валюта. По-різному в них вирішується і питання про громадянство. У федерації існує єдине громадянство, тоді як у конфедерації нема і не може бути єдиного громадянства. У кожної держави, що входить до конфедерації, своє громадянство.

Конфедерація як форма об'єднання держав — досить рідкісне утворення. Утворювались конфедерації на різних етапах історії і після нетривалого існування розпадались або перетворювались на федерації (США, Німеччина, Швейцарія). Історія конфедерацій свідчить, що ця форма була поширеною,

471

головним чином, у XIX ст., а в сучасному світі вона не використовується. Щоправда, спроба створити конфедерацію була і в XX ст. Так, у 1982 р. дві африканські держави — Сенегал та Гамбія об'єднались у конфедерацію (Сенегамбію), але вже у 1989 р. вона розпалася, ще раз підтвердивши нестійкість таких об'єднань держав.

Була спроба й іншого характеру — перетворити федерацію на конфедерацію. До неї вдавались, щоб не допустити розпаду колишнього СРСР, проте й вона виявилася безрезультатною, тому що не знайшла порозуміння серед керівників держав колишніх союзних республік. Це й не дивно, бо, як засвідчує досвід конфедерацій, в її межах державам не вдається налагодити стійких, тривалих взаємовигідних відносин.

## § 2. Правовий статус Автономної Республіки Крим

Термін «автономія» грецького походження, перекладається як самостійність, самоврядування. Автономія в державно-правовому розумінні означає самоврядування певної території в державі, яка вирізняється національним складом населення або якимись іншими особливостями в межах однієї держави. У більшості випадків автономія надається певній території, яка вирізняється національним складом населення та особливим побутом. Суть такої автономії полягає в наданні права на самоврядування народів, який компактно проживає на певній території в межах однієї держави. Така автономія слугує засобом вирішення національного питання. У деяких випадках автономія надається і на інших підставах. Конституційному праву відома адміністративно-територіальна, національно-територіальна та національно-державна автономія. У деяких країнах діє ще й екстериторіальна (культурна) автономія<sup>1</sup>.

Україна відповідно до ст. 2 Конституції України є унітарною державою, але в

даний час до її складу входить Автоном-

-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Энциклопедический юридический словарь*. — М., 1997. — С. 10.

472

на Республіка Крим. Її створенню передував референдум, проведений 20 січня 1991 р. у Криму. А 12 лютого 1991 р. Верховна Рада України підтримала це бажання народу і прийняла закон про відновлення автономії Криму. Так юридично було оформлено створення Автономної Республіки Крим. Необхідно зазначити, що до Вітчизняної війни (1941—1945 рр.) у Криму існувала автономна республіка кримських татар, тобто автономія була національною, для корінного народу. А знову створена автономія — це вже територіальна автономія. Як відомо, у травні 1944 р. кримські татари були депортовані з півострова, а автономна республіка була ліквідована. Замість неї була створена Кримська область (як звичайна адміністративно-територіальна одиниця) у складі Російської Федерації, а у 1954 р. вона була передана до складу України.

Відтоді як Україна проголосила незалежність, у деяких російських засобах масової інформації неодноразово зазначалося, що передача Кримської області у 1954 р. була подарунком М. С. Хрущова Україні, що не відповідає дійсності. Історичні документи свідчать, що передача Кримської області була ініційована Радою Міністрів РРФСР і мотивувалась тим, що Кримська область не має сухопутного кордону з Росією, що дуже утруднює господарські та культурні зв'язки з нею.

При вирішенні цього питання ні на засіданні Президії Верховної Ради СРСР 19 лютого 1954 р., коли був виданий указ Президії про передачу Криму до складу УРСР, ні на сесії Верховної Ради СРСР 26 квітня 1954 р., коли цей указ був затверджений, М. С. Хрущов не брав участі ні в одному його обговоренні. В указі Президії передача мотивувалася спільністю економіки, територіальною близькістю, тісними господарськими та культурними зв'язками Кримської області та УРСР.

Важливо відзначити, що в той час у СРСР вирішувалося питання про впорядкування адміністративно-територіального поділу взагалі, а не йшлося тільки про Крим. На тій же сесії Верховної Ради СРСР 26 квітня 1954 р. були затверджені укази Президії Верховної Ради про утворення та ліквідацію ще 16 областей у складі п'яти колишніх союзних республік .

-----  
<sup>1</sup> *Заседания Верховного Совета СССР четвертого созыва: Стенограф, отчет*. Изд. Верховного Совета СССР. — М., 1954.

473

Під час проведення референдуму татари становили лише 30 тисяч населення Криму і не проживали компактно. За таких умов не було підстав для створення автономної республіки. Однак у зв'язку з політичною ситуацією, яка склалася на той час в Україні в цілому і в Криму зокрема, була утворена Автономна Республіка Крим. У подальшому це мало наслідком те, що певні сепаратистські сили в Криму почали запроваджувати ідею створення незалежної держави. Протягом 1991—1995 рр. цей курс був домінуючим у діяльності керівників Криму. Так, 4 вересня 1991 р. Верховна Рада Криму прийняла Декларацію про державний суверенітет Криму, 5 травня 1992 р. — Акт проголошення незалежності Криму, 6 травня 1992 р. — Конституцію Республіки Крим, згідно з якою Крим проголошувався суверенною і незалежною державою. Потім були

прийняті інші акти подібного характеру, які суперечили Конституції та іншому законодавству України. У результаті виникла реальна загроза територіальній цілісності України. З урахуванням цього 17 березня 1995 р. Верховна Рада України з метою захисту державного суверенітету скасувала Конституцію Республіки Крим, прийняту 6 травня 1992 р., та інші акти, які суперечили Конституції та іншому законодавству України<sup>1</sup>.

Тепер правовий статус Автономної Республіки Крим визначений Законом України «Про Автономну Республіку Крим», який прийнято 17 березня 1995 р., Конституцією України 1996 р., в якій міститься розділ X, присвячений Автономній Республіці Крим, Конституцією Автономної Республіки Крим 1998 р. Згідно з ними Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України, що перебуває у її складі як адміністративно-територіальна автономія. Тому вона не є носієм державного суверенітету, не має права виходу зі складу України, не може вступати у політичні відносини з іноземними державами.

Досвід існування адміністративно-територіальної автономії багатьох країн світу свідчить, що їй властиві такі ознаки: вона є засобом децентралізації державної влади в унітарній державі і надається для регіонів, які відрізняються історико-

-----  
<sup>1</sup> Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 11. — Ст. 67.

географічними, соціально-економічними, національно-побутовими та іншими особливостями; така регіональна автономія надається державою, у складі якої вона перебуває, а не в результаті акту самовизначення її населення, воля ж населення до автономії, виражена на місцевому референдумі, може тільки враховуватися, але ніяких юридичних наслідків вона не породжує. Такого роду автономія дає можливість проявити широку місцеву ініціативу, брати активну участь у здійсненні внутрішньої політики держави, сприяє найоптимальнішому поєднанню загальнодержавних та регіональних інтересів. Адміністративно-територіальна автономія, хоча й має деякі ознаки державності (територію, власні представницькі та виконавчі органи, право приймати нормативні акти, свій статут, символіку тощо), проте державним чи державно-територіальним утворенням не вважається.

Правовий статус цієї автономії визначається спеціальним актом (здебільшого статутом, хартією тощо), який затверджується центральним органом державної влади, у складі якої перебуває ця автономія. Усе це свідчить про те, що адміністративно-територіальна автономія не є носієм державного суверенітету. Враховуючи все це, термін «Республіка» в назві автономії Криму, так само як і назва її основного правового акта «Конституція», не відповідають суті такої автономії, оскільки така термінологія не є для неї характерною. Як свідчить державно-правова практика багатьох країн світу, оптимальною назвою регіональних автономій є автономна область, округ, а основний правовий акт такої автономії називається, як правило, статутом.

Конституція України закріпила за Автономною Республікою Крим право мати свою Конституцію. Це її право закріплене у ст. 135 Конституції України. Конституція Автономної Республіки Крим розробляється Автономною Республікою і приймається її Верховною Радою, а потім затверджується Верховною Радою України не менш як половиною депутатів від її конституційного складу. Тільки після цього Конституція Автономної Республіки Крим набирає сили.

Така процедура прийняття Конституції Автономної Республіки Крим, з одного боку, вказує на контроль вищих державних органів України і їх відповідальність за

мічний і культурний розвиток Автономної Республіки Крим, а з другого — свідчить про те, що Автономна Республіка Крим не є суверенною.

Автономна Республіка Крим має свою систему органів — Верховну Раду, Раду міністрів та органи місцевого самоврядування. Водночас в Автономній Республіці Крим діє Представництво Президента України.

Представницьким органом Автономної Республіки Крим є Верховна Рада Автономної Республіки Крим, яка обирається громадянами на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Виконавчим органом Автономної Республіки Крим, її урядом є Рада міністрів Автономної Республіки Крим. Згідно зі ст. 136 Конституції України Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою Автономної Республіки Крим за погодженням із Президентом України.

Місцеве самоврядування в Автономній Республіці Крим здійснюють органи самоврядування відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування». Правосуддя в Автономній Республіці Крим здійснюється судами, що належать до єдиної системи судів України.

Правовий статус Представництва Президента України визначено Законом України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» від 2 березня 2000 р. За цим законом Представництво очолюється постійним представником Президента України, який призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України. Основними завданнями представника Президента є здійснення повноважень щодо забезпечення проведення в життя Конституції України, а також сприяння взаємодії органів державної виконавчої влади України з відповідними органами Автономної Республіки Крим, однаковому застосуванню актів законодавства з питань, віднесених до відання України.

У системі органів Автономної Республіки Крим важливе місце займає Верховна Рада. її правовий статус визначений Конституцією України 1996 р., Конституцією Автономної Республіки Крим 1998 р., Законом України «Про Верховну Раду

476

Автономної Республіки Крим» та іншими нормативно-правовими актами.

Відповідно до них Верховна Рада Автономної Республіки Крим складається із 100 депутатів, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування терміном на чотири роки. Вона є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її загального складу. її повноваження можуть бути припинені Верховною Радою України достроково за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України та інших законів України. Парламент України може також призначити позачергові вибори до Верховної Ради Автономної Республіки Крим (п. 28 ст. 85 Конституції України). Діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим здійснюється сесійно і складається із пленарних засідань та засідань її органів. Голова Верховної Ради, його перший заступник і заступник обираються таємним голосуванням. Названі посадові особи, а також голови постійних комісій здійснюють свої повноваження на постійній основі.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим здійснює свою діяльність на основі принципів верховенства права, конституційності, поєднання інтересів Автономної Республіки Крим з загальнодержавними інтересами України, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, Конституцією Автономної Республіки Крим.

Правовий статус Автономної Республіки Крим визначається Конституцією України (ст. 137), згідно з якою Верховна Рада Автономної Республіки Крим самостійно здійснює нормативне регулювання з таких питань, як: сільське господарство і ліси; меліорація і кар'єри; громадські роботи, ремесла та промисли; благодійництво; містобудування і житлове господарство; туризм, готельні справи, ярмарки; музеї, бібліотеки, театри, інші заклади культури, історико-культурні заповідники; транспорт загального користування, автошляхи, водопроводи; мисливство, рибальство; санітарна і лікарняна служба.

Правовий статус Автономної Республіки Крим насамперед проявляється в її компетенції. Перелік питань, що належать

477

до її відання, дається у ст. 138 Конституції України, а саме: призначення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, затвердження складу виборчої комісії Автономної Республіки Крим; організація та проведення місцевих референдумів; управління майном, що належить Автономній Республіці Крим; розроблення, затвердження та реалізація програм Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля — відповідно до загальнодержавних програм; визнання статусу місцевостей як курортів; встановлення зон санітарної охорони курортів; участь у забезпеченні прав і свобод громадян, національної злагоди, сприяння охороні правопорядку та громадської безпеки; забезпечення функціонування і розвитку державної та національних мов і культур в Автономній Республіці Крим; охорона і використання пам'яток історії; участь у розробленні та реалізації державних програм повернення депортованих народів; ініціювання введення надзвичайного стану та встановлення зон надзвичайної економічної ситуації в Автономній Республіці Крим або окремих її місцевостях.

Перелік цих питань не є вичерпним, оскільки згідно зі ст. 138 Конституції України, законами України Автономній Республіці Крим можуть бути делеговані й інші повноваження. Так, Законом України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» від 10 лютого 1998 р. (ст. 9) коло питань, віднесених до відання Верховної Ради Автономної Республіки Крим, значно розширено.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим згідно зі ст. 136 Конституції України у межах своїх повноважень приймає рішення та постанови, які є обов'язковими до виконання на території автономії. Постанови приймаються з питань, що мають нормативно-правовий характер, а рішення — з питань організаційно-розпорядчого характеру. Названі акти приймаються Верховною Радою на її засіданні відкрито або таємним голосуванням більшістю голосів депутатів від її загального складу.

Нормативно-правові акти (постанови та рішення) Верховної Ради автономії та рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим не можуть суперечити Конституції і законам

478

України, актам Президента України і Кабінету Міністрів України. Президент України



має право зупинити дію актів Верховної Ради автономії з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності. Якщо Конституційний Суд визнає їх такими, що суперечать Конституції України, вони підлягають обов'язковому скасуванню Верховною Радою Автономної Республіки Крим.

Стосовно конституційності нормативно-правових актів Автономної Республіки Крим, крім Президента України, до Конституційного Суду можуть звернутися 45 народних депутатів України, Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. У всіх цих випадках рішення Конституційного Суду України є остаточним і обов'язковим для виконання.

Щодо актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, то їх відповідно до Конституції України (п. 16 ст. 106) може скасувати безпосередньо сам Президент України. Водночас Конституція України (ст. 150) передбачає можливість Автономної Республіки Крим звернутися до Конституційного Суду України з питань визнання нечинними на її території законодавчих актів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України в разі порушення ними повноважень автономії.

Рішення Конституційного Суду України щодо конституційності чи неконституційності цих актів є остаточним і не може бути оскарженим.

З прийняттям Конституції Автономної Республіки Крим є всі підстави вважати, що на сучасному етапі чітко визначений правовий статус цієї республіки. Водночас є чимало державно-правових проблем, які поступово розв'язуватимуться у процесі державотворення.

### **§ 3. Адміністративно-територіальний устрій України**

Інститут адміністративно-територіального устрою нашої держави знайшов своє нормативне закріплення у ст. 133 Конституції України. Без перебільшення його слід вважати од-

479

ним із найважливіших політико-правових інститутів держави, тому що він безпосередньо стосується істотних інтересів населення країни.

Адміністративно-територіальний устрій України набув завершеного вигляду у процесі розвитку держави і не випадково отримав своє конституційне закріплення. Проте він вже не повною мірою відповідає політичним і соціально-економічним реаліям, які склалися в Україні, тому що переважно був створений ще в 1930-х роках, і на даному етапі розвитку відбуваються значні зміни, які стосуються майже всіх сторін державного і громадського життя. Це і впровадження в економіку країни ринкових механізмів, запровадження нових управлінських структур згідно з тією формою правління, яка має місце в державі, загострення політичних процесів та ін.

Термін «адміністративно-територіальний устрій» ні в якому разі не можна ототожнювати з поняттям «територіальна організація держави», яке означає побудовану за територіальними принципами державну організацію суспільства і передбачає насамперед поділ території держави на виборчі, військові округи, адміністративно-територіальні одиниці тощо. Поряд з поняттям «адміністративно-територіальний устрій» вживається і термін «адміністративно-територіальний поділ». Ці поняття також не є синонімами, бо друге означає процес поділу території держави на адміністративно-територіальні одиниці, а поняття «адміністративно-територіальний устрій» органічно поєднує два елементи державності: територіальний поділ і систему державних органів.

Таким чином, адміністративно-територіальний устрій слід характеризувати як обумовлений функціями держави і проведений з урахуванням природно-історичних, економічних, національних та інших особливостей поділ території держави на окремі частини, згідно з яким будується система місцевого самоврядування, інших державних і недержавних органів з метою забезпечення їх практичної діяльності.

Згідно зі ст. 133 Конституції України до системи адміністративно-територіального устрою держави входять Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. У переліку адміністративно-територіальних одиниць у Конституції не називаються сільські і селищні ради.

480

Вони збереглися і в силу своєї виняткової необхідності мають бути збережені й у майбутньому. Стаття 133 Конституції у зв'язку з цим потребує відповідних змін.

Система адміністративно-територіального поділу України побудована на базі координації та субординації, створення структурних рівнів (ланок). Для сучасної системи адміністративно-територіального устрою України характерні три структурні рівні: вища ланка — Автономна Республіка Крим, область, міста республіканського підпорядкування (міста Київ і Севастополь); середня ланка — район, місто обласного підпорядкування; низова ланка — місто районного підпорядкування, селище (селище міського типу), село, сільрада, селищна рада.

Перелік областей та міст республіканського підпорядкування міститься в Конституції України (частина друга ст. 133). До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь. Уперше в Україні області були створені у 1932 р. Нині їх є 24. Території областей поділяються на райони. На території області знаходиться кілька міст, підпорядкованих безпосередньо обласним органам. Звичайно області іменуються за назвою обласного центру (винятком є Закарпатська та Волинська).

У системі адміністративно-територіального устрою найбільші одиниці — Автономна Республіка Крим та області. Найбільшими за територією є: Одеська область — 33,3 тисячі кв. км, Дніпропетровська, Чернігівська — по 31,9, Харківська — 31,4 тисячі кв. км. Найменшими за територією є: Чернівецька — 8,1 тисячі кв. км, Закарпатська — 12,8, Тернопільська — 13,8 тисячі кв. км області. За кількістю населення найбільшими є такі області, як: Донецька — 5367,9 тисячі осіб, Дніпропетровська — 3857,5, Харківська — 3162,6 тисячі осіб. Найменшими областями є: Чернівецька — 917,9, Волинська — 1034,8, Тернопільська — 1152,3 тисячі осіб.

481

У середньому на область припадає 24,1 тисячі кв. км сільськогосподарських земель, 19 районів, 6 міст обласного підпорядкування, 1207 населених пунктів.

В Україні є два міста республіканського підпорядкування — Київ та Севастополь, що мають згідно з Конституцією України (частина третя ст. 133) спеціальний статус, який визначається законами України. Вже прийнятий і діє Закон «Про столицю України — місто-герой Київ». Закон про місто Севастополь поки що не прийнятий.

Важливого значення набувають міста обласного і районного підпорядкування. У них знаходяться об'єкти промислового виробництва, науки, культурно-освітні установи

та інші об'єкти, без яких неможливе функціонування міст і їх кількість постійно зростає. В Україні є близько 445 міст. Невеликим містам — районним центрам має надаватись державна підтримка, оскільки надмірний розвиток великих міст-«мільйонерів» породжує і для населення, і для органів місцевого самоврядування, як свідчать приклади інших країн, надзвичайно складні проблеми, з якими зіткнеться в недалекому майбутньому і Україна.

У системі адміністративно-територіального устрою України важливе місце належить районам. Ця ланка пов'язує обласні і республіканські органи з міськими, селищними та сільськими радами, підприємствами, організаціями та ін. Кожен з районів є економічно цілісним комплексом зі своєю більш-менш розвинутою соціальною інфраструктурою. Нині в Україні 612 районів, з них у містах — 121. Найбільше районів у м. Києві — 14, у Дніпропетровській області — 18, Донецькій — 21. Найбільшим сільським районом є Голопристанський Херсонської області — 3435 кв. км, а найменшим — Во-ловецький Закарпатської області — 544 кв. км. Найбільш населеним районом є Харківський — близько 225 тисяч, а найменш населеним — Верхньорогачицький Херсонської області — близько 15 тисяч осіб.

В Україні налічується понад 10 тисяч сільських і 200 селищних рад. Територія сільради (селищної ради) — це не тільки села (селища), а й навколишні землі, які використовуються для сільськогосподарського виробництва.

482

Дуже гострою є проблема так званих неперспективних сіл. Кожного року з обліку знімаються десятки населених пунктів, що має негативні наслідки — економічні, демографічні та ін.

В Україні система поділу населених пунктів на сільські і міські є гнучкою, а це забезпечує їх безперешкодний перехід із однієї категорії в іншу. У цілому цей поділ населених пунктів на сільські та міські залежить від того, чи пов'язане населення з сільськогосподарським виробництвом, а також від територіальних кордонів та кількості населення. Усього в Україні за станом на 1 березня 1996 р. налічувалось 28 839 сіл і 279 селищ.

Згідно з частиною першою ст. 183 Конституції України до системи адміністративно-територіального устрою України входить Автономна Республіка Крим. Її статус нами вже проаналізовано, тут лише зазначимо, що Автономна Республіка Крим не є звичайною адміністративно-територіальною одиницею, але вона не є й політичною автономією.

У межах території України можуть утворюватися й інші спеціальні територіальні утворення — судові, військові округи, екологічні, прикордонні, спеціальні (вільні) економічні зони, адміністративно-територіальні утворення з особливим режимом функціонування. Таким утворенням є територіальна одиниця, що має орган місцевого самоврядування та інші спеціальні органи управління, в межах якої розташовані промислові підприємства з розробки, схову, виготовлення, утилізації та переробки радіоактивних та інших матеріалів, військові та інші об'єкти, для яких необхідно мати особливий режим безпечного функціонування та охорони державної таємниці, включаючи спеціальні умови проживання громадян. Можливі й інші територіальні утворення, порядок утворення та функціонування яких має визначатися окремими законами.

Таким чином, незважаючи на те, що Україна є унітарною республікою з ускладненою системою адміністративно-територіального поділу, є всі підстави

динамічний розвиток перетворень у нашій державі буде чинником новелізації системи і структури адміністративно-територіального поділу і прийняття нового законодавства з цього питання.

#### Контрольні запитання

1. Розкрийте конституційні принципи територіального устрою України.
2. У чому полягає відмінність між унітарною державою, федерацією, конфедерацією?
3. Які особливості конституційно-правового статусу Автономної Республіки Крим?
4. Проаналізуйте адміністративно-територіальний устрій України.

484

### Розділ 23

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

### § 1. Поняття і юридична природа місцевого самоврядування

Принцип самоврядування є одним із найдавніших і універсальних серед тих, що застосовуються в управлінні. Він відповідав потребам людського суспільства, починаючи з ранніх стадій його розвитку і до певного часу залишався єдиним засобом соціальної організації людства.

З прийняттям Конституції України 1996 р. у політичній системі України відбуваються докорінні зміни. Значною мірою вони зумовлені і зміною правового статусу місцевих рад, які закріплюються на конституційному рівні вже не як органи державної влади, а як органи місцевого самоврядування. Сучасну правову державу не можна уявити без ефективно діючої системи місцевого самоврядування.

Європейська хартія місцевого самоврядування (ст. 3) дає визначення місцевого самоврядування як право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Згідно з Європейською хартією це право здійснюється як виборними та виконавчими органами, так і безпосередньо територіальною громадою шляхом використання різних форм прямої демократії.

Відповідно до Конституції місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного

485

об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Це положення частини першої ст. 140 Конституції корелюється з її ст. 7, яка встановлює, що в Україні визнається й гарантується місцеве самоврядування.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. дається таке визначення: «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» (ст. 2). Це визначення більш деталізоване порівняно з поняттям, що дається в Конституції України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад. Таким чином, первинним суб'єктом місцевого самоврядування Конституція проголошує не адміністративно-територіальну одиницю, а територіальну громаду як певну самоорганізацію громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення в межах законодавства своїх колективних потреб і захисту своїх законних прав та інтересів.

Місцеве самоврядування, його гарантування з боку Української держави є не тільки правом територіальної громади, а й принципом засад конституційного ладу України. Це знайшло своє закріплення у ст. 7 Конституції.

У теорії місцевого самоврядування є різні підходи щодо його юридичної природи. Існують теорії: державницька, громадівська, теорія муніципального дуалізму<sup>2</sup>. На процес станов-

-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Тодыка Ю. Н.* Основи конституционного строя Украины. — Х., 2000. — С. 78—82.

<sup>2</sup> *Ярмиш О. Н., Серьогін В. О.* Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. — Х., 2002. — С. 494—499.

лення «місцевого самоврядування в Україні найбільший вплив мають державницька і громадівська теорії.

**Державницька теорія** місцевого самоврядування прямо проголошувала тісний зв'язок органів самоврядування із загальними засадами державного устрою і виходила із необхідності включення цих установ до загальнодержавної системи, її творцями вважаються німецькі вчені Л. Штейн і Р. Гнейст, на думку яких, місцеве самоврядування — це частина державного механізму. Справи передаються у відання органів самоврядування законом, але за своєю природою вони залишаються справами державними.

В основі державницької теорії — теорія децентралізації частини державної виконавчої влади, її передачі на рівень територіальних спільнот громадян та тих органів, які вони обирають. Місцеве самоврядування розглядається прихильниками цієї теорії як засіб здійснення державних функцій за допомогою недержавних за своєю суттю суб'єктів права (місцевого населення та його органів). За такого підходу, на їх думку, місцеве самоврядування органічно вписується у механізм народовладдя, оскільки його корені — у тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина (громада). Органи місцевого самоврядування при цьому мають діяти за принципом: «Дозволено лише те, що передбачено законом». Місцеве самоврядування може функціонувати не тільки на рівні територіальних громад, а й на рівні регіонів, зокрема районів, областей, оскільки держава може визнавати їх теж місцевими колективами, тобто первинними суб'єктами місцевого самоврядування. Місцевими колективами, наприклад, згідно зі ст. 72 Конституції Франції є комуни, департаменти, заморські території, які вільно управляються

виборними радами в умовах, визначених законом. Найбільшого поширення державницька теорія набула у Європі. Її витоки йдуть від магдебурзького права. Ця теорія знайшла втілення в Європейській хартії місцевого самоврядування .

-----  
<sup>1</sup> Докладніше див.: *Корнієнко М. І.* Місцеве самоврядування в Україні // Конституційне право України / За ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодици. — К., 1999. — С. 353.

487

Прихильники **громадівської теорії** місцевого самоврядування розглядають його первинні суб'єкти — громади як самостійне джерело такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною, так званою муніципальною. За такого підходу місцеве самоврядування можливе лише на рівні населених пунктів. Що ж до інших рівнів адміністративно-територіального поділу держави (наприклад, районів, областей), на думку прихильників громадівської теорії, то там місцеве самоврядування можливе лише у формі добровільних об'єднань територіальних громад сіл, селищ і міст — асоціацій. Відповідно місцеве самоврядування, його органи мають вирішувати питання лише місцевого значення, а здійснення повноважень державної влади має покладатися на місцеві органи державної виконавчої влади. На думку прихильників цієї теорії, право на самоврядування є природним і невід'ємним від самої громади, а тому держава лише його визнає і гарантує. Вирішуючи питання місцевого значення, органи місцевого самоврядування мають діяти за принципом: «Дозволено все, що не заборонено законом». Громадівська теорія місцевого самоврядування була започаткована практикою державотворення у США.

**Теорія муніципального дуалізму** є певною модифікацією державницької і громадівської теорій. Згідно з цією теорією органи місцевого самоврядування є незалежними від держави тільки в суто громадівських справах, до яких держава байдужа, а у сфері політичній вони розглядаються як органи держави, що виконують її функції і повноваження. Виходячи з цього і ті справи, які покликані вирішувати органи місцевого самоврядування, мають поділятися на так звані власні і делеговані. Якщо при вирішенні власних справ, на думку прихильників цієї теорії, органи місцевого самоврядування можуть діяти незалежно і самостійно від державних органів, дотримуючись лише закону, то, вирішуючи «делеговані» повноваження, вони повинні діяти під контролем та адміністративною опікою.

Конституційно-правове регулювання статусу місцевого самоврядування несе на собі відбиток зазначених теоретичних підходів. Так, згідно з частиною першою ст. 140 Конституції України територіальна громада розглядається як первинний

488

суб'єкт місцевого самоврядування, що повною мірою відповідає громадівській концепції місцевого самоврядування. Про це свідчить і те, що місцеве самоврядування обмежується самостійним вирішенням питань місцевого значення в межах Конституції і законів України та зосереджується лише в селах, селищах та містах, оскільки населення районів і областей не визнається самостійним суб'єктом місцевого самоврядування.

У частині третій ст. 143 Конституції України встановлено: «Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади», а частина четверта ст. 143 закріплює: «Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні

відповідним органам виконавчої влади». Ці положення побудовані на основі моделі муніципального дуалізму.

Водночас найбільш суттєві положення Конституції України виконані в аспекті державницької теорії місцевого самоврядування. У них чітко проводиться ідея, що корені місцевого самоврядування — у тій владі, джерелом якої є народ, а не його частина (грумада), а обсяг повноважень — у законі. Так, згідно зі ст. 5 Конституції «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи місцевого самоврядування». Відповідно до частини другої ст. 19 Конституції «органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України», тобто за принципом: «Дозволено лише те, що передбачено законом».

Деякі теоретики вважають, що державницька теорія місцевого самоврядування є більш життєвою та прийнятною для України, для практики її державного будівництва. Проте такий підхід не дає підстав вважати орган місцевого самоврядування державним органом, навіть незважаючи на те, що функціонально органи місцевого самоврядування досить схожі за своєю діяльністю з роботою місцевої державної адміністрації. Система органів державної влади побудована на іншій концептуальній основі — на базі централізації, підкорення і підконтро-

489

льності нижчих за належністю органів вищим, а система місцевих рад — на основі самостійності в реалізації своїх функцій.

Розглянуті теорії місцевого самоврядування суттєво вплинули на конституційно-правове закріплення місцевого самоврядування та його органів в Україні.

Місьцеве самоврядування в світі будується на різних концептуальних засадах з урахуванням історичного досвіду, традицій, менталітету народу. Прийнято виділяти чотири основні системи місцевого самоврядування.

**Англо-американська (англосаксонська)** система характеризується тим, що на всіх субстанціональних рівнях управління функціонують органи місцевого самоврядування, а місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції не створюються (США, Велика Британія, Канада, Австралія).

**Континентальна (романо-германська, або європейська)** система будується на поєднанні місцевого самоврядування і місцевого управління. Така система має два різновиди. На всіх субстанціональних рівнях, за винятком низового, одночасно функціонують виборні органи територіальної громади та призначені представники центральної влади (місцеві державні адміністрації), які здійснюють адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. При цьому на низовому рівні функціонують виключно органи первинної територіальної громади. Така система існує, зокрема, в Італії та Франції. Інший варіант цієї системи — коли на низовому рівні створюються лише органи місцевого самоврядування, а на регіональному та субрегіональному рівнях функціонують призначені місцеві державні адміністрації загальної компетенції. Така система застосовується, зокрема, в Болгарії, Польщі, Туреччині, Фінляндії.

**Іберійська система** (Бразилія, Португалія, Мексика) передбачає, що управління на всіх субнаціональних рівнях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування (мери, префекти тощо). Ці посадові особи стають головами відповідних рад і одночасно затверджуються центральними органами державної влади в

**Радянська система** (система рад та їх виконавчих комітетів) базується на запереченні поділу влади і визнанні повновладдя представницьких органів знизу доверху. Всі ради є органами державної влади на своїй території, всі інші органи держави прямо або опосередковано підпорядковані радам. Система рад характеризується ієрархічною підпорядкованістю всіх її елементів. Сьогодні подібна система збереглася лише в деяких країнах, зокрема в КНР, КНДР.

Аналіз положень Конституції України і Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», інших законодавчих актів дає підстави для висновку, що в Україні застосовується континентальна (європейська) система управління на місцях.

Місцеве самоврядування є довготривалим явищем в історії людства і його витoki сягають громадівського та племінного самоврядування в додержавний період. За часів Київської Русі різні форми місцевого самоврядування склалися та розвивалися на основі звичаєвого права. Так, на рівні регіону елементи самоврядування знаходили прояв у вічах. Суб'єктом міського самоврядування виступали міські громади, які користувалися значною адміністративною, господарською і судовою автономією. Найважливіші питання міського життя вирішувалися на міських вічах. Суб'єктом сільського самоврядування була сільська громада — верв.

Важливе значення для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні мало магдебурзьке право, яке поширилося на українські міста, починаючи з середини XIV ст. Юридичними наслідками надання місту магдебурзького права були скасування звичаєвих норм і виведення міста з-під юрисдикції місцевої адміністрації (феодалів, воєвод, намісників тощо) та запровадження власного органу місцевого самоврядування — магістрату.

Своєрідних форм набуває місцеве самоврядування за часів існування Української козацької держави, що було зумовлено її полково-сотенним устроєм (XVII—XVIII ст.). Полки та сотні одночасно були військовими та адміністративно-територіальними одиницями і користувалися військово-адміністративним самоврядуванням. Після підписання в 1654 р. договору між Україною та Московською державою починається процес поступової ліквідації українських форм місцевого самоврядування.

491

У 1838 р. запроваджується станове самоврядування для державних та вільних селян у формі сільського товариства, яка в 1861 р. була поширена на всіх селян. Найважливіші питання в сільському товаристві вирішувались на сільському сході. Регіональне самоврядування запроваджується після проведення Олександром II земської реформи в 1864 р. На рівні губерній формувалися представницькі органи місцевого самоврядування — губернські земські збори. Реформа міського самоврядування була здійснена в 1870 р. Вона передбачала створення представницьких органів місцевого самоврядування — міських дум, які обиралися жителями міста за куріальною системою. Виконавчим органом міського самоврядування стає управа на чолі з міським головою, що обирається міською думою.

За часів УНР була здійснена спроба реформувати міське самоврядування. Уже в II Універсалі Української Центральної Ради наголошувалося на необхідності «вжити всіх заходів для закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що є органами найвищої адміністративної влади на місцях»<sup>1</sup>. Згідно з Конституцією УНР від 29 квітня



1918 р. конституційний лад України мав будуватися на засадах децентралізації — землям, волостям і громадам надавалися права широкого самоврядування (ст. 5). У ст. 26 Конституції УНР закріплювався принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування. Але ці конституційні положення не були реалізовані.

Нова історія місцевого самоврядування в Україні починається після прийняття 7 грудня 1990 р. Закону «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування». Прийняття цього закону стало першою спробою трансформувати місцеві ради, які на той час входили до єдиної системи органів державної влади, всіх територіальних рівнів в органи місцевого самоврядування. При цьому закон 1990 р. виходив з теорії дуалізму місцевого самоврядування, що знайшло відображення у статусі місцевих рад, які мали подвійну природу: як органи місцевого самоврядування і як

-----  
<sup>1</sup> Конституційні акти України. 1917—1920: Невідомі конституції України. — К., 1992. — С. 68.

492

органи державної влади. Наступним кроком у становленні місцевого самоврядування в Україні стало прийняття 26 березня 1992 р. нової редакції закону, який мав назву: Закон України «Про місцеві ради народних депутатів і місцеве та регіональне самоврядування». Територіальною основою місцевого самоврядування визначалися сільрада, селище, місто, а регіонального самоврядування — район, область. З прийняттям Конституції України 1996 р. місцеве самоврядування отримало конституційний статус.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. з урахуванням конституційних положень більш чітко і детально регламентує правовий статус місцевого самоврядування. Проте, як свідчить життя, чимало його положень є недосконалими, і є об'єктивна необхідність його зміни (новелізації).

На розробку в Україні законодавства про місцеве самоврядування суттєво вплинули положення Європейської хартії про місцеве самоврядування. Особливо це стосується Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Але цей закон не є копією чи аналогом хартії, як і національного закону якоїсь іншої країни. Це оригінальний за концепцією, структурою, комплексом загальних принципів нормативно-правовий акт, що регламентує організацію місцевого самоврядування в унітарній державі. Створена на сьогодні в Україні правова база місцевого самоврядування, втілила багатий досвід законодавчого забезпечення реалізації конституційного права громадян на місцеве самоврядування, являє собою внесок у загальноєвропейський процес розвитку демократії шляхом захисту і гарантування місцевого самоврядування.

## **§ 2. Система місцевого самоврядування та його принципи**

Місцеве самоврядування являє собою відповідну систему, яка функціонує на конституційно-правових засадах.

**Система місцевого самоврядування** — це сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації насе-

493

лення та організаційних форм за допомогою яких відповідна територіальна громада або

її складові частини здійснюють завдання та функції місцевого самоврядування, вирішують питання місцевого значення.

Згідно з Конституцією України (частини третя та четверта ст. 140), Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (п. 2 ст. 2, частина перша та п. 2 ст. 10) місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст. Формами безпосереднього здійснення територіальними громадами сіл, селищ, міст своїх повноважень є місцеві вибори та місцевий референдум. Причому рішення, прийняте місцевим референдумом, не потребує будь-якого затвердження державними органами і є обов'язковим для виконання відповідною місцевою радою, місцевими органами державної виконавчої влади, підприємствами, організаціями і установами, а також громадянами.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 5) до елементів системи місцевого самоврядування відносить: а) територіальну громаду; б) сільську, селищну, міську ради; в) сільського, селищного, міського голову; г) виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; г) районні в місті ради, які створюються в містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради; д) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; є) органи самоорганізації населення.

**Територіальна громада** — основний суб'єкт місцевого самоврядування, її складають жителі села (кількох сіл), селища, міста. Це впливає із чинного законодавства. Так, відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста (п. 1 ст. 6), яку становлять жителі, що постійно проживають у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (частина перша ст. 1). Важливо, що територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого

494

самоврядування та обирати єдиного сільського голову. При цьому добровільне об'єднання цих громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Вихід зі складу сільської громади також здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади (п. 4 ст. 6 закону).

До органів місцевого самоврядування належать сільські, селищні, міські ради, що складаються з депутатів, які обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Районні і обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Світова практика свідчить, що саме виборні органи місцевого самоврядування є основними носіями повноважень щодо самоврядування, головною формою самоорганізації територіальних громад.

Сільські, селищні та міські ради можуть мати свої виконавчі органи. Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають терміном на чотири роки відповідно сільського, селищного, міського голів, які очолюють виконавчий орган ради та головуєть на її засіданнях. Статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом. На рівні областей і районів передбачається створення не виконавчих органів, а виконавчого апарату відповідної ради. Голова районної ради та голова обласної ради обираються відповідною радою і

очолюють виконавчий апарат ради. Функції виконавчих органів районних і обласних рад, як це впливає із ст. 118 Конституції України, виконують відповідні державні адміністрації, яким делегуються ці повноваження.

Здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі має визначатися окремими законами. Це пояснюється тим, що ці міста відповідно до ст. 133 Конституції мають спеціальний правовий статус. У них на відміну від інших міст України згідно зі ст. 118 Конституції функціонують відповідні державні адміністрації. Це, безумовно, впливає на специфіку місцевого самоврядування в них. На сьогодні поки

495

що прийнято лише Закон «Про столицю України — місто-герой Київ».

Територіальна громада за обсягом правоздатності і дієздатності своїх членів є неоднорідною, оскільки її становлять жителі населеного пункту з різним правовим статусом (громадяни України, іноземці, особи без громадянства). Громадяни України, які досягли 18-річного віку та є дієздатними, є активними суб'єктами права на участь у здійсненні місцевого самоврядування. Вони мають право обирати органи і посадових осіб місцевого самоврядування, бути обраними або призначеними до органів місцевого самоврядування або їх посадовими особами, брати участь у місцевих референдумах, зборах громадян за місцем проживання та користуватися іншими передбаченими Конституцією і законами України та статутами територіальних громад правами на участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Право членів територіальної громади брати участь у здійсненні місцевого самоврядування реалізується в таких формах: місцеві референдуми; вибори депутатів місцевої ради та передбачених законом посадових осіб місцевого самоврядування (місцеві вибори); загальні збори громадян за місцем проживання; колективні та індивідуальні звернення; громадські слухання; місцеві ініціативи; участь у роботі органів місцевого самоврядування та робота на виборних посадах міського самоврядування; інші форми, які не заборонені законом.

Досить важливою формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади є прийняття нею рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом проведення **місцевого референдуму**. Рішення, які приймаються місцевими референдумами, є обов'язковими до виконання і мають вищу юридичну силу порівняно з рішеннями рад, їх виконавчих органів та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Однією з форм безпосереднього волевиявлення територіальної громади згідно зі ст. 8 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» є **загальні збори громадян**. Ці збори проводяться за місцем їх проживання, у межах окремих частин сіл, селищ, міст як адміністративно-територіальних одиниць (бу-

496

динків, вулиць, кварталів, мікрорайонів). Такі збори громадян є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань, що належать до відання місцевого самоврядування. Ті рішення загальних зборів з питань місцевого самоврядування, які стосуються суто внутрішніх питань самоорганізації територіальної громади і їх членів, є обов'язковими для виконання органами територіальної самоорганізації населення, окремими членами територіальної громади. На загальних зборах громадян можуть бути прийняті рішення, в яких містяться звернення чи пропозиції до відповідних рад та їх виконавчих органів, їх посадових осіб, керівників

підприємств, організацій, установ. Такі рішення відповідними суб'єктами мають бути розглянуті в установлені законом терміни.

Однією з форм участі окремих членів територіальної громади в обговоренні і вирішенні питань місцевого самоврядування, що знайшли своє закріплення в законі про місцеве самоврядування (ст. 9, 13), є місцеві ініціативи та громадські слухання. Право територіальної громади проводити **громадські слухання** — це право зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Громадські слухання повинні проводитися не рідше одного разу на рік. **Місцеві ініціативи** означають, що члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-яке питання, що віднесене до відання місцевого самоврядування. Порядок внесення такої ініціативи на розгляд міської ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Система місцевого самоврядування територіальними громадами та органами місцевого самоврядування не вичерпується. Як окремі її елементи Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» називає також сільського, селищного, міського голову, а також органи самоорганізації населення. Що ж стосується міст з районним поділом, то там за рішенням тери-

497

торіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні в містах ради, які мають свої виконавчі органи (ст. 5). Згідно з частиною п'ятою ст. 140 Конституції питання організації управління районами в містах належать до компетенції міських рад.

Одним із елементів міського самоврядування є органи самоорганізації населення. Відповідно до частини шостої ст. 140 Конституції України сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Право територіальної громади забезпечується правом громадян України брати участь у місцевому самоврядуванні. Згідно зі ст. 3 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Конституція гарантує громадянам України права: обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування, брати участь у місцевих референдумах, рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів і посадових осіб місцевого самоврядування. У всьому цьому яскраво висвітлюється демократичний потенціал місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування функціонує на основі відповідних **загальних принципів**. Вони є не тільки основоположними засадами, ідеями, що лежать в основі організації і діяльності місцевого самоврядування і його органів. Вони звернені й до органів державної влади, які не мають права порушувати його принципи. Місцеве самоврядування як інститут публічної влади виникає, формується і реалізує свої функції «в системі координат» усіх існуючих владних відносин в Україні.

**Загальні принципи організації місцевого самоврядування в Україні** — це закріплені в Конституції України і Законі «Про місцеве самоврядування в Україні»

засади, що визначають демократичну організацію місцевого самоврядування як інституту публічної влади, дотримання яких є обов'язковим

498

для органів державної влади, населення, інших суб'єктів права.

Згідно зі ст. 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування в нашій державі здійснюється на **принципах**: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законом; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування. Ці загальні принципи утворюють «правовий каркас» демократичної концепції місцевого самоврядування, яка базується на забезпеченні рівного права громадян на місцеве самоврядування. У своїй сукупності вищезазначені принципи відображають сутність місцевого самоврядування як структурно-функціонального явища української державності, як своєї форми організації публічної влади.

Крім визначених у ст. 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» принципів, є й інші принципи, на яких базується місцеве самоврядування. До таких відносять: конституційно-правове визнання місцевого самоврядування як особливої форми публічної влади (ст. 5, 7 Конституції України); гарантованість державою права громадян на місцеве самоврядування; врахування думки населення при визначенні і зміні меж територій муніципальних утворень; поєднання представницької демократії з формами прямого волевиявлення громадян (місцевий референдум, збори, сходи); стабільність статусу місцевого самоврядування як складової засад конституційного ладу України тощо. Принципи місцевого самоврядування, що знайшли своє закріплення в конституційному законодавстві України, відповідають міжнародним стандартам, зокрема Європейській хартії місцевого самоврядування. Водночас слід враховувати, що Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» вступив у дію на стадії формування інституту місцевого самоврядування, і, відповідно, в ньому принципи викладені більш детально. Крім того, Європейська хартія була розроблена і отримала статус міжнародної конвенції в умовах

499

давно сформованих систем місцевого самоврядування в державах Європи.

### **§ 3. Конституційно-правовий статус органів місцевого самоврядування та їх повноваження**

Територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування має особливе значення для вирішення питань місцевого самоврядування. Але більша частина роботи виконується органами місцевого самоврядування, зокрема сільськими, селищними, міськими, районними у містах радами та їх виконавчими органами, а також районними і обласними радами. Кожна рада — це самостійний орган місцевого самоврядування. Немає принципу демократичного централізму, який свого часу визнавався основоположним в організації і функціонуванні системи рад.

У процесі підготовки Конституції України 1996 р. та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» пропонувалися різні моделі організації і функціонування

місцевих рад. Перемогла точка зору, що ці ради повинні виконувати функції місцевого самоврядування, що й було закріплено у ст. 140 та інших статтях Конституції України. Це відповідає світовому і європейському досвіду. Так, відповідно до ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування воно має здійснюватися «радами або зборами». Це базується на ідеї, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування є населення, територіальна громада. І тільки демократично обраний колегіальний орган може претендувати на виразника волі територіальної громади, носія функцій і повноважень місцевого самоврядування, виразника її волі і інтересів. У ст. 10 Закону «Про місцеве самоврядування» встановлено: «сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування». Згідно з

500

що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради».

Загальний склад сільської, селищної, міської, районної в місті ради визначається відповідною радою самостійно в межах, визначених Законом України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Закон передбачає, що цей склад депутатів має становити в адміністративно-територіальних одиницях з чисельністю населення: до 3 тисяч — від 15 до 25 депутатів; до 5 тисяч — від 20 до 30 депутатів; до 20 тисяч — від 25 до 35 депутатів; до 50 тисяч — від 30 до 45 депутатів; до 100 тисяч — від 35 до 50 депутатів; до 250 тисяч — від 40 до 60 депутатів; до 500 тисяч — від 50 до 75 депутатів; до 1 мільйона — від 60 до 90 депутатів; понад 1 мільйон — від 75 до 120 депутатів.

Вибори депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах рад є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування за мажоритарною системою відповідної більшості по одномандатних виборчих округах. Рада вважається правомочною за умови обрання не менш як двох третин депутатів від загального складу місцевої ради.

Термін повноважень сільських, селищних, міських, районних у містах рад — чотири роки. Згідно з Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 78) повноваження ради можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму, Верховної Ради України у випадках: а) якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції та законів України, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень відповідно до закону; б) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у терміни, встановлені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», або рада не вирішує питань, віднесених до її відання.

У реалізації функцій і повноважень місцевих рад велика роль належить виконавчим комітетам, відділам, управлінням та іншим створюваним цими радами органам. Згідно із Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчі органи місцевих рад є підконтрольними і підзвітними відповідним місцевим радам. Це узгоджується зі ст. 3 Європейської

501

хартії місцевого самоврядування, в якій зазначається, що ради чи збори можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Головними функціями виконавчих органів рад є

виконавча, тобто організація виконання рішень відповідної ради, та розпорядча, тобто самостійний розгляд чи вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.

Згідно з частиною другою ст. 141 Конституції України територіальні громади обирають на чотири роки відповідно сільського, селищного та міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає сільського, селищного, міського голову ще як головну посадову особу самої територіальної громади (частина перша ст. 12).

Сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до їх відання. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 26) визначає виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад, яку становлять питання, що можуть бути вирішені виключно на пленарних засіданнях відповідної ради. До них, зокрема, належать питання: щодо самоорганізації ради та формування її органів; організації і функціонування системи місцевого самоврядування; питання економічного та соціального розвитку території, бюджету, управління комунальної власності.

**Питання самоорганізації ради та формування її органів**, які вирішуються виключно на пленарних засіданнях відповідної ради: затвердження регламенту ради; утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна її складу, обрання голів комісій; утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск; обрання за пропозицією сільського, селищного, міського голови на посаду та звільнення з посади секретаря ради; затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання; утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради; визначення відповідно до закону кількісного складу ра-

502

ди; затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання.

**Питання організації та функціонування системи місцевого самоврядування**, що є предметом виключної компетенції місцевих рад: прийняття рішення про проведення місцевого референдуму; прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів та виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови; прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про Передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення; прийняття рішень про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених законом; затвердження статуту територіальної громади.

До виключної компетенції місцевих рад України в сфері **економічного і соціального розвитку території, бюджету, управління комунальною власністю** віднесені: затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм та інших питань місцевого самоврядування; затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом; утворення позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, затвердження положень про ці

кошти; затвердження звітів про використання зазначених коштів; прийняття рішення щодо випуску місцевих позик; прийняття рішень щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів та джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету; прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах; встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету; прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку

503

об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого в процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про створення, ліквідацію та репрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади; прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення; створення в разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб); вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями; заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників; вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин; затвердження відповідно до закону ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що є у власності відповідних територіальних громад; вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу; прийняття рішення про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом; надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфе-

504

ра екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію.

**Місцеві ради здійснюють контрольні повноваження, які є виключно компетенцією рад.** До них віднесені: заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради; прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові; заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує; заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними



доручень ради; розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах; прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом; скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень; прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених законом.

До інших питань, які є предметом виключної компетенції міських рад, також віднесено: заснування засобів масової інформації відповідної ради; призначення і звільнення їх керівників; прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них; створення відповідно до закону міліції, яка утримується за кошти відповідного місцевого бюджету; затвердження і звільнення керівників та дільничних інспекторів цієї міліції; заслуховування повідомлення керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території, порушення перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною; прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених законом; затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції; встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою територій населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти

505

і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність; прийняття в межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихіями, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність; затвердження відповідно до положення змісту, опису та порядку використання символіки територіальної громади тощо.

Місцеві ради реалізують свої функції і повноваження в межах відповідних організаційно-правих форм роботи.

**Сесія** є основною організаційною формою роботи сільських, селищних, міських, районних, обласних, районних у місті, а також міст Києва та Севастополя рад. Сесія — це сукупність пленарних засідань ради, а також засідань її постійних комісій. Згідно зі ст. 46 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» перша сесія новообраної сільської, селищної, міської, районної в місті ради скликається відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше як через місяць після обрання ради у правомочному складі. Відкриває і веде сесію голова цієї виборчої комісії. Першу сесію районної, обласної рад скликає і веде голова відповідної територіальної виборчої комісії. Друга і наступні сесії сільської, селищної, міської рад скликаються сільським, селищним, міським головою; районної у місті, районної, обласної — головою відповідної ради. Як правило, на другій сесії затверджується регламент місцевої ради.

Сесія ради скликається в міру необхідності, але не рідше одного разу на квартал. Сесії проводяться гласно. У разі необхідності рада може прийняти рішення про проведення закритого пленарного засідання. Рада в межах своїх повноважень на сесії приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Рішення ради приймається відкритим (у тому числі поіменним) або таємним голосуванням. Рішення місцевої ради нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено пізніший строк введення їх у дію.

**Постійні комісії.** Для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого коміте-

506

ту рада створює постійні комісії. Постійні комісії обираються радою з числа депутатів ради на термін її повноважень у складі голови і членів комісії. Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються відповідною радою (в регламенті ради та положенням про постійні комісії, що затверджується радою). До складу постійних комісій не можуть бути обрані відповідно сільський, селищний, міський голова, секретар сільської, селищної, міської ради, голова районної у місті (у разі її створення), районної, обласної ради, їх заступники. Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначається Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 47), регламентом відповідної ради і положенням про ці комісії. Кількісний склад кожної постійної комісії встановлюється радою залежно від кількісного складу відповідної ради.

Комісії як допоміжні органи рад покликані виконувати підготовчу і контрольну функції. Постійні комісії за дорученням ради або за власною ініціативою попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевого бюджету, звіти про виконання програм і бюджету, вивчають і готують питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського і соціально-культурного будівництва, інші питання, які вносять на розгляд ради, розробляють проекти рішень ради та готують висновки з цих питань, виступають на сесіях ради з доповідями і співдоповідями. Вони також попередньо розглядають кандидатури осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою, готують висновки з цих питань. Рекомендації постійних комісій підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, яким вони адресовані. Про результати розгляду і вжиті заходи має бути повідомлено комісіям у встановлений ними термін.

Обласні та районні ради мають іншу, ніж сільські, селищні, міські ради, природу. Вони не виступають представницькими органами обласних та районних громад. Конституція України не визнає наявності таких громад і не розглядає населення області, району як суб'єкти місцевого самоврядуван-

507

ня. Обласні, районні ради конституювані як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами.

Конституція України (ст. 143) до відання обласних, районних рад відносить: а) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням; б) затвердження районних і обласних бюджетів, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контроль за їх виконанням; в) вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Очолює обласну, районну раду її голова, який обирається відповідною радою з

числа її депутатів у межах строку повноважень ради таємним голосуванням. Повноваження голови ради можуть бути припинені радою достроково, якщо за його звільнення проголосувало не менш як дві третини депутатів від загального складу ради шляхом таємного голосування. Голова ради працює в раді на постійній основі. Він не може мати іншого представницького мандата, суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, в тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток.

Обласна, районна рада може утворити президію (колегію) ради в складі голови ради, його заступника, голів постійних комісій ради, уповноважених представників депутатських груп і фракцій, яка є дорадчим органом ради. Президія (колегія) ради попередньо готує узгоджені пропозиції і рекомендації з питань, що передбачається внести на розгляд ради, вона може приймати рішення, які мають дорадчий характер. Обласна, районна **рада не утворює власних виконавчих органів**, а відповідні повноваження делегуються нею обласній, районній державній адміністрації.

508

Організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, здійснює виконавчий апарат ради, який утворюється відповідною радою. Він сприяє здійсненню відповідною радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Виконавчий апарат ради за посадою очолює голова відповідної ради.

**Сільський, селищний, міський голова** є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Він здійснює три функції: 1) представляє територіальну громаду у відносинах з іншими територіальними громадами, органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями; 2) головує на пленарних засіданнях відповідної ради; 3) очолює виконавчий комітет відповідної ради. Всі ці функції взаємопов'язані.

Відповідно до закону сільський, селищний, міський голова: забезпечує здійснення в межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади; організовує в межах, визначених законом, роботу відповідної ради та її виконавчого комітету; вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради; вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету відповідної ради; вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури і штатів виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету; здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету; скликає сесії рад, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради; забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання; оприлюднює затверджені радою програми, бюджет та звіти про їх виконання; призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших

509

виконавчих органів ради, підприємств, установ та інших організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад; скликає загальні збори громадян за місцем проживання; забезпечує виконання рішень місцевого референдуму, відповідної ради, її виконавчого комітету; є розпорядником бюджетних, позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів тощо.

В межах своїх повноважень сільський, селищний, міський голова видає розпорядження.

**Виконавчі органи рад** — це їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади — також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Виконавчий комітет ради утворюється радою на термін її повноважень у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної в місті ради — голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входить також за посадою секретар відповідної ради. Очолює виконавчий комітет відповідно сільський, селищний, міський голова, голова районної в місті ради. Після закінчення повноважень ради, кількісний склад виконавчого комітету визначається самостійно відповідною радою, а його персональний склад затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної в місті ради — за пропозицією голови відповідної ради.

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної в місті ради може розглядати і вирішувати питання, віднесені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів ради. Суттєве значення має те, що він має право попередньо розглядати проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових про-

510

грам з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради.

#### **§ 4. Матеріально-фінансова база місцевого самоврядування**

Економічну основу місцевого самоврядування складає муніципальна власність, місцеві фінанси, майно, що знаходяться в державній власності і передані в управління органам місцевого самоврядування, а також інша власність, яка слугує задоволенню потреб населення муніципального утворення. Реальність місцевого самоврядування визначається передусім матеріальними і фінансовими ресурсами, якими розпоряджається територіальна громада та які в сукупності становлять матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

Конституція України (ст. 142) до матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування відносить рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних, обласних рад.

Провідне місце у структурі матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування займає комунальна власність. Поняття комунальної власності вперше на законодавчому рівні було введено Законом України «Про власність» від 7 лютого 1991 р. і на той час комунальна власність (або відповідно до закону — власність адміністративно-територіальних одиниць) розглядалась як різновид державної власності (ст. 31 закону). Конституція України 1996 р. визначає комунальну власність як самостійну форму власності, суб'єктом якої є територіальні громади села (кількох сіл у разі добровільного об'єднання в сільську громаду їх жителів), селища, міста, району в місті. У частині другій ст. 142 Конституції встановлено: «Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності». У ст. 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» дається таке визначення: «Право комунальної власності — пра-

511

во територіальній громаді володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування».

Згідно з Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» до складу комунальної власності входить нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частка в майні підприємств, місцеві енергетичні системи, громадський транспорт, системи зв'язку та інформації, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування, майно, передане в комунальну власність іншими суб'єктами власності на будь-яке інше майно, рухомі та нерухомі об'єкти, які на праві власності належать територіальним громадам, а також кошти, отримані від відчуження об'єктів права комунальної власності (ст. 60). 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.

Конституційне закріплення права власності територіальних громад на матеріальні і фінансові є запорукою розвитку і гарантією реального забезпечення їх права самостійно, в межах Конституції і законів, реалізовувати інтереси населення відповідних територій.

Суттєвим конституційним положенням є норма, що держава бере участь у формуванні бюджетів місцевого самоврядування, фінансово його підтримує. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли у результаті рішень органів державної влади, компенсуються державою (частина третя ст. 142). Це конституційне положення повною мірою відповідає Всесвітній декларації місцевого самоврядування та Європейській хартії місцевого самоврядування, які передбачають вагомі гарантії фінансової та матеріальної самостійності органів місцевого самоврядування при здійсненні своїх повноважень.

Місцевий бюджет має дохідну та видаткову частини.

512

Доходи місцевих бюджетів мають бути достатніми для ефективного здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування та формуються, по-перше, за рахунок власних джерел (місцеві податки і збори), що відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування, ст. 9 якої прямо передбачає, що принаймні частина коштів

місцевого самоврядування повинна надходити за рахунок місцевих податків і зборів. До доходів місцевих бюджетів зараховуються закріплені доходи, тобто закріплені законом загальнодержавні податки, збори та інші обов'язкові платежі. В дохідну частину місцевих бюджетів можуть входити кошти з державного бюджету, що передаються з метою надання фінансової підтримки місцевого самоврядування з боку держави, яка гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб.

Критерієм для визначення мінімальних розмірів місцевих бюджетів є нормативи бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного розвитку відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановлених законом. У ст. 63 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом джерел та закріплених у встановленому порядку загальнодержавних податків, зборів та інших загальнодержавних платежів. Законом передбачено право органів місцевого самоврядування мати позабюджетні цільові (в тому числі валютні) кошти. Ці органи можуть у межах, визначених законодавством, створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи. Вони мають право також встановлювати місцеві податки і збори.

Фінансова допомога місцевому самоврядуванню з боку держави може здійснюватися у формі дотації або субвенції.

*Дотації — це кошти, які передаються до місцевого бюджету з державного бюджету у випадку, коли коштів, що надходять з власних джерел та закріплених доходів, недостатньо для формування мінімального розміру місцевого бюджету.*

513

Використання дотацій не має цільового призначення, вони виділяються державою на безвідплатній та безповоротній основі.

*Субвенції — це кошти, які виділяються з державного бюджету на певний термін для фінансування конкретних програм з метою соціально-економічного вирівнювання відповідних територій.*

Визначено, що кошти державного бюджету, які передаються у вигляді дотацій, субвенцій, розподіляються обласними радами між районними бюджетами, міст обласного значення в розмірах, необхідних для формування дохідних частин, не нижче мінімальних розмірів місцевих бюджетів, визначених законом, а також використовуються для фінансування з обласного бюджету спільних проектів територіальних громад. Кошти обласного бюджету, передані державою у вигляді дотацій, субвенцій, зараховуються до районних бюджетів і розподіляються районними радами між місцевими бюджетами.

До дохідної частини місцевого бюджету включаються кошти, необхідні для фінансування витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів виконавчої влади.

Сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями їх використання.

У ст. 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» визначені права органів місцевого самоврядування щодо здійснення права власності, зокрема об'єктів комунальної власності. Ці органи володіють, користуються та розпоряджаються об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують всі майнові операції,

можуть передавати об'єкти комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним і фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати. Закон чітко визначає обов'язкову умову, що майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не повинні ослаблювати економічну основу місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню.

514

Конституцією України передбачено судовий захист прав органів місцевого самоврядування, зокрема їх майнових прав. Крім того, у п. 8 ст. 60 закону конкретно встановлено, що право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальних громад і передані іншим суб'єктам права власності без згоди територіальної громади або рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом.

**Місцевий бюджет.** Фінансові ресурси територіальної громади за своєю структурою включають: кошти місцевого бюджету; позабюджетні кошти місцевого самоврядування; кошти комунальних підприємств.

Органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у місті (у разі їх створення) самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні бюджети згідно з чинним законодавством України. Районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів. Закон забороняє втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів, за винятком випадків, прямо передбачених у законодавстві. Це є суттєвою гарантією здійснення органами місцевого самоврядування повноважень у бюджетній і фінансовій сферах.

## § 5. Гарантії місцевого самоврядування

Реалізація місцевого самоврядування в Україні забезпечується системою гарантій, під якими розуміють економічні, політичні та правові умови і засоби повної і ефективної реалізації територіальними громадами, органами місцевого са-

515

моврядування завдань та функцій місцевого самоврядування. Найважливіші правові гарантії місцевого самоврядування отримали закріплення в Конституції України та Законі «Про місцеве самоврядування в Україні».

Чинне законодавство України приділяє суттєву увагу гарантіям організаційної самостійності місцевого самоврядування. До **організаційних гарантій належить:** а) положення Конституції України про те, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиної системи органів державної влади (ст. 5), а служба в органах місцевого самоврядування є самостійним видом публічної служби (ст. 38); б) віднесення питань обрання органів місцевого самоврядування, обрання чи призначення їх посадових осіб до повноважень місцевого самоврядування; в) встановлена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 71) заборона органам виконавчої влади та їх посадовим

особам втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом; г) закріплена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 21) заборона обмежувати права територіальних громад на місцеве самоврядування за винятком умов воєнного чи надзвичайного стану; г) встановлене Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (п. 1 ст. 73) положення, що акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території. Принципове значення має положення ст. 7 Конституції України, що місцеве самоврядування не тільки визнається, а й гарантується державою.

**Фінансово-економічні гарантії самостійності місцевого самоврядування:** а) встановлення Конституцією України

516

(ст. 142) матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування; положення Конституції України щодо захисту законом права комунальної власності на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів (ст. 13); б) закріплення обов'язків держави фінансувати здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування (ст. 143 Конституції України), та компенсувати витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами (ст. 67 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»); в) передбачена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 61) заборона втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів, за винятком випадків, передбачених законом; г) передбачений Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 62) обов'язок держави фінансово підтримувати місцеве самоврядування, брати участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснювати контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком, гарантувати органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб; г) передбачене Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (статті 68—70) право органів місцевого самоврядування мати позабюджетні кошти, встановлювати місцеві податки і збори, випускати місцеві позики, лотереї та цінні папери тощо.

**Гарантії захисту прав місцевого самоврядування:** а) передбачені Конституцією України обов'язковість до виконання на відповідній території актів органів місцевого самоврядування (ст. 144); б) судовий порядок захисту права місцевого самоврядування (ст. 145); в) передбачене Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 71) право органів та посадових осіб місцевого самоврядування право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування; г) встановлені Законом «Про місцеве



самоврядування в Україні» (ст. 72) підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій районним, обласним радам з державних питань; г) передбачена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 75) відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами.

Всі зазначені гарантії мають важливе значення для реального здійснення місцевим самоврядуванням своїх завдань і функцій.

#### Контрольні запитання

1. Що таке місцеве самоврядування?
  2. Які є теорії місцевого самоврядування? Розкрийте їх зміст.
  3. Назвіть складові системи місцевого самоврядування.
  4. На яких принципах базується місцеве самоврядування?
  5. Розкрийте конституційно-правовий статус органів місцевого самоврядування.
  6. Які повноваження Конституція України закріплює за обласними і районними радами?
  7. Що відносить Конституція України до матеріально-фінансової основи діяльності місцевого самоврядування?
  8. Які є організаційні гарантії діяльності місцевого самоврядування?
  9. Назвіть фінансово-економічні гарантії самостійності місцевого самоврядування.
- 518

#### СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. *Авер'янов В. Б.* Органи виконавчої влади в Україні. — К., 1997.
2. *Авер'янов В.* Центральні органи виконавчої влади України: концептуальний підхід до класифікації в контексті адміністративної реформи в Україні // Вісник Академії правових наук України. — 1999. — № 1 (16).
3. *Авер'янов В.* Інститут державних секретарів міністерств як новела у реформуванні виконавчої влади в Україні // Вісник Академії правових наук України. — 2002. — № 2 (29).
4. *Андрейцев В.* Право громадян на екологічну безпеку: проблеми конституційно-правового забезпечення // Право України. — 2001. — № 8.
5. *Анисимов В. Н.* К вопросу о соотношении международного права и национального законодательства Украины о правах ребенка // Проблемы законности: Респ. міжвід. наук. зб. / Відпов. ред. В. Я. Тацій. — Х., 1999. — Вип. 37.
6. *Батанов О.* Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права // Право України. — 1998. — № 8.
7. *Битяк Ю.* Конституційно-правові засади становлення та розвитку державної служби в Україні // Вісник Академії правових наук України. — 1998. — № 2 (13).
8. *Битяк Ю. П., Петришин О. В.* Державні секретарі в системі органів виконавчої влади // Державне будівництво та місцеве самоврядування: 36. наук, праць. — Х., 2001. — Вип. 1.

9. *Биков О.* Внутрішньодержавні нормативно-правові гарантії забезпечення прав та свобод національних меншин в Україні // Право України. — 2000. — № 8.

10. *Бодрова І. І.* Правова інституціоналізація асоціацій місцевих рад України // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук, зб. / Відпов. ред. В. Я. Тацій. — Х., 2001. — Вип. 46.

11. *Веніславський Ф.* Взаємодія гілок державної влади як принцип основ конституційного ладу України // Право України. — 1998. — № 1.

12. *Веніславський Ф. В.* Функціонування державної влади в аспекті політичного режиму // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук, зб. / Відпов. ред. В. Я. Тацій. — Х., 1998. — Вип. 34.

13. *Воронов М. М.* Законодавча влада в системі державної влади // Вісник Університету внутрішніх справ. — 1997. — № 2.

14. *Воронов М. П., Скрипничук В. М.* Децентралізація влади як основа взаємовідносин державних виконавчих органів і органів місцевого самоврядування // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук, праць. — Х., 2001. — № 1.

15. *Георгіца А. З.* Конституційно-правові інститути зарубіжних країн. — Чернівці, 1994.

16. *Георгіца А. З.* Конституційне право зарубіжних країн. — Чернівці, 2001.

17. *Грицкевич С.* Екологічні права в системі конституційних прав людини і громадянина // Право України. — 2001. — № 8.

18. *Грошевий Ю. М., Марочкін І. Є.* Органи судової влади в Україні. — К., 1997.

19. *Дахова І.* Поняття виконавчої влади та її місце в державному механізмі України (конституційний аспект) // Право України. — 2002. — № 12.

20. *Дашковська О. Р.* Принцип поділу влади як гарантія політичної свободи людини і громадянина // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук, зб. / Відпов. ред. В. Я. Тацій. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 1998. — Вип. 36.

520

21. *Делія Ю.* Місцеве самоврядування як суб'єкт конституційних правовідносин // Право України. — 1999. — № 11.

22. *Денисов В. Н.* Статус міжнародних договорів в Конституції України // Вісник Академії правових наук України. — 1997. — № 1(8).

23. *Дробуш І.* Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади // Право України. — 2001. — № 10.

24. *Євграфова Є.* Акти Конституційного Суду України в системі національного законодавства // Право України. — 2001. — № 10.

25. *Журавський В.* Політична система України: особливості, фактори, чинники права // Віче. — 2000. — № 2.

26. *Журавський В.* Двопалатний парламент в Україні: проблеми формування // Право України. — 2001. — № 3.

27. *Журавський В. С.* Методологічні проблеми дослідження політичної системи. — К.: Парламентське вид-во, 2000.

28. *Журавський В. С.* Організація парламентів: питання порівняльного аналізу: Навч. посіб. / За ред. д-ра юрид. наук, проф. О. Н. Ярмиш. — Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2001.

29. *Журавський В. С.* Парламентаризм в Україні та європейський досвід // Держава і право: Зб. наук, праць. Юридичні і політичні науки. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Спілка юристів України, 2001. — Вип. 11. — С. 101—107.

30. *Журавський В. С.* Становлення політичних партій в українському суспільстві та їх роль у політичному структуруванні парламенту. — К.: Парламентське вид-во, 2002.

31. *Журавський В. С.* Етапи гармонізації законодавства України із європейським законодавством // *Держава і право. Зб. наук, праць. Юридичні і політичні науки.* — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — Вип. 16.

32. *Журавський В. С.* Концепція гармонізації законодавства України із законодавством держав — членів ЄС // *Правова держава: Щорічник наукових праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.* — К., 2002. — Вип. 13. — С. 131—135.

521

33. *Журавський В.* Розвиток доктрини українського парламентаризму в ХІХ — на початку ХХ ст. // *Право України.* — 2001. — № 5.

34. *Журавський В.* Козацький конституціоналізм і його роль в еволюції вітчизняного парламентаризму // *Вісник Академії правових наук України.* — 2001. — № 2 (25).

35. *Журавський В.* Щодо концептуальних засад майбутнього Закону «Про регламент Верховної Ради України» // *Право України.* — 2002. — № 7.

36. *Засць А. П.* Правова держава в контексті сучасного українського досвіду. — К., 1999.

37. *Засць А. П.* Формування ідеї правової державності в процесі створення нової Конституції України (1990—1994 рр.) // *Вісник Академії правових наук України.* — 1998. — № 4 (15).

38. *Засць А. П.* Формування ідеї правової державності в процесі створення нової Конституції України (1994—1996 рр.) // *Вісник Академії правових наук України.* — 1998. — № 1 (16).

39. *Засць А.* Законодавча діяльність: деякі питання методології, теорії і практики // *Українське право.* — 1995. — № 1(2).

40. *Засць А.* Український парламентаризм: Формування і удосконалення // *Віче.* — 1999. — № 2.

41. *Засць А.* Принцип розподілу влад в новітній українській конституційно-правовій практиці // *Вісник Академії правових наук України.* — 1999. — № 2 (13).

42. *Закоморна К.* Особливості законодавчого регулювання діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини // *Право України.* — 2000. — № 1.

43. *Кампо В. М.* Місцеве самоврядування в Україні. — К., 1997.

44. *Ковальова Г. Л.* Свобода совісті як основоположний принцип державно-конфесійних відносин // *Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб. / Відпов. ред. В. Я. Тацій.* — Х., 1999. — Вип. 37.

45. *Кичун В. І.* Специфіка правового статусу автономії в унітарній державі // *Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб. / Відпов. ред. В. Я. Тацій.* — Х., 1998. — Вип. 34.

46. *Кичун В. І.* Конституційно-правові основи взаємовідносин органів державної влади України з органами влади Авто-

522

номної Республіки Крим в фінансово-економічній сфері // *Вісник Академії правових наук України.* — 2001. — № 3.

47. *Коломієць Ю. М.* Інститут глави держави в системі вищих органів влади й управління зарубіжних країн. — Х., 1998.

48. *Колодій А. М., Олійник А. Ю.* Державне будівництво і місцеве самоврядування. — К., 2000.
49. *Колісник В.* Правова природа Рамкової конвенції про захист національних меншин // Вісник Академії правових наук України. — 2001. — № 4 (27).
50. *Колісник В.* Про визначення поняття правового статусу національних меншин та його головних елементів // Вісник Академії правових наук України. — 2002. — № 2 (29).
51. *Конституційне право України: Конспект лекцій / За ред. проф. Ю. М. Тодики.* — Х., 1997.
52. *Конституційне право України / За ред. проф. В. Ф. Погорілка.* — К., 1999.
53. *Конституційне право України / За ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики.* — К., 1999.
54. *Конституционное право Украины / Сост.: В. Д. Волков, Р. Ф. Гринюк, И. С. Щебетун.* — Донецк, 2000.
55. *Конституція незалежної України / За ред. В. Ф. Погорілка, Ю. С. Шемшученка, В. О. Євдокимова.* — К., 2000.
56. *Конституція України — основа модернізації держави і суспільства.* — Х., 2001.
57. *Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики / За ред. проф. В. Ф. Погорілка.* — К., 2001.
58. *Князєв В.* Конституційні гарантії прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні // Право України. — 1998. — № 11.
59. *Коментар до Конституції України.* — К., 1996.
60. *Копиленко О.* До проблеми правового статусу Автономної Республіки Крим // Вісник Академії правових наук України. — 1998. — № 1 (12).
61. *Копиленко О.* Від Конституції України до Конституції Автономної Республіки Крим // Право України. — 1999. — № 3.

523

62. *Копиленко О.* Щодо закону про громадянство України // Право України. — 2001. — № 10.
63. *Корнієнко М.* Проблеми місцевого самоврядування в юрисдикції Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 4.
64. *Костицький В.* Конституція України 1996 року — модель української державності // Право України. — 2001. — № 8.
65. *Кравченко В. В.* Конституційне право України. — К., 2002.
66. *Косинський В.* Законодавчий процес та процедура, їх основні стадії і етапи // Право України. — 1999. — № 6.
67. *Кривенко Л.* Український парламент: двопалатність чи однопалатність // Віче. — 1999. — № 9.
68. *Кривенко Л.* Конституційні моделі легітимації держави і баланс повноважень між інститутами влади // Віче. — 2000. — № 9.
69. *Кривенко Л.* Законодавча влада в системі державної влади // Вісник Академії правових наук України. — 2001. — № 1 (24).
70. *Кривенко Л.* Конституційна відповідальність глави держави // Віче. — 2001. — № 10.
71. *Крупчан О.* Запровадження адміністративної юстиції // Вісник Академії

правових наук України. — 1998. — № 2 (13).

72. *Крупчан О.* Компетенція центральних органів виконавчої влади // Вісник Академії правових наук України. — 2002. — № 2 (29).

73. *Кушніренко О., Мельничук А.* Комітети Верховної Ради України: проблеми формування і статусу // Право України. — 1998. — № 11.

74. *Кушніренко О. Г., Слінько Т. М.* Права і свободи людини і громадянина. — Х., 2001.

75. *Кушніренко О. Г., Слінько Т. М.* Права людини в умовах формування правової держави і становлення конституційного ладу України // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб. / Відпов. ред. В. Я. Тацій. — Х., 1998. — Вип. 36.

76. *Кушніренко О. Г., Слінько Т. М.* Комітети Верховної Ради України і проблеми підвищення ефективності їх діяльнос-

524

ті // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб. / Відпов. ред. В. Я. Тацій. — Х., 2000. — Вип. 42.

77. *Кушніренко А. Г.* Проблеми адміністративно-територіального устрою в умовах формування правового государства // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб. / Відпов. ред. В. Я. Тацій. — Х., 1993. — Вип. 28.

78. *Лавринович О.* Конституційне забезпечення народовладдя в Україні // Віче. — 2002. — № 2.

79. *Лавринович О.* Проблема надійності виборів // Право України. — 2000. — № 6.

80. *Лавринович О.* Місце суду в правовій інфраструктурі виборчих кампаній в Україні // Право України. — 2000. — № 1.

81. *Летнянчин Л. І.* Основні обов'язки людини і громадянина як самостійний конституційно-правовий інститут // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб. / Відпов. ред. В. Я. Тацій. — Х., 2000. — Вип. 44.

82. *Лукаш С. Ю.* Політичний плюралізм як принцип конституційного ладу // Віче. — 1997. — № 7.

83. *Лукаш С. Ю.* Природа конституційного права громадян на об'єднання в політичні партії // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб. / Відпов. ред. В. Я. Тацій. — Х., 2001. — Вип. 48.

84. *Лук'янов Д. В.* Діяльність політичних партій у парламенті та їх правове регулювання // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб. / Відпов. ред. В. Я. Тацій. — Х., 2000. — Вип. 44.

85. *Лук'янов Д. В.* Проблеми правового забезпечення взаємодії політичних партій і державної влади // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб. / Відпов. ред. В. Я. Тацій. — Х., 1999. — Вип. 37.

86. *Маляренко В.* Актуальні проблеми становлення судової влади в Україні // Право України. — 1996. — № 1.

87. *Малинникова Л.* Проблеми забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина в процесі здійснення державно-правової реформи в Україні // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 6.

525

88. *Майданний О.* Конституційно-правова відповідальність: ознаки, підстави, суб'єкти // Право України. — 2001. — № 2.

89. *Медведчук В.* Про теорію і практику конституційного процесу в Україні // Право

України. — 1995. — № 8.

90. *Медведчук В.* Держава в умовах перехідного періоду // Право України. — 1998. — № 3.

91. *Медведчук В.* Державна влада в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку // Право України. — 1998. — № 4.

92. *Медведчук В.* Державна влада в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку // Право України. — 1998. — № 4.

93. *Медведчук В.* Конституційні основи становлення парламентаризму в незалежній Україні // Право України. — 2001. — № 3.

94. *Мельник О.* Державна влада в контексті конституційної відповідальності // Віче. — 2001. — № 5.

95. *Михеєнко Р.* Виконавча влада і конституційні статуси Президента України та Кабінету Міністрів України // Право України. — 2000. — № 8.

96. *Мудра О.* Роль комітетів Верховної Ради України у законодавчому процесі // Право України. — 2000. — № 12.

97. *Мурашин О.* Акти прямого народовладдя у механізмі правового регулювання // Право України. — 2000. — № 9.

98. *Наливайко Л.* Конституційно-правова відповідальність: критерії класифікації та види // Віче. — 1999. — № 10.

99. *Німченко В., Картавцева Н.* Конституційні гарантії свободи релігії і переконань людини і громадянина в Україні // Вісник Конституційного Суду України. — 1999. — № 5.

100. *Опришко В.* Законодавчому процесу — наукове забезпечення // Право України. — 1996. — № 5.

101. *Опришко В.* Актуальні проблеми парламентської реформи // Право України. — 2001. — № 8.

102. *Органи державної влади України* / За ред. В. Ф. Погорілка. — К., 2002.

103. *Організація судової влади в Україні* / За наук. ред. проф. А. О. Селіванова. — К., 2002.

526

104. *Орзіх М.* Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція // Вісник Конституційного Суду України. — 2001. — № 1.

105. *Основи конституційного права України* / За ред. академіка АПрН, проф. В. В. Копейчикова). — К., 1997.

106. *Погорілко В. Ф., Головченко В. В., Сірий М. І.* Права та свободи людини і громадянина в Україні. — К., 1997.

107. *Погорілко В. Ф.* Основи конституційного ладу України. — К., 1997.

108. *Погорілко В.* Основні засади теорії безпосередньої демократії // Право України. — 2001. — № 8.

109. *Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л.* Референдуми в Україні: історія та сучасність. — К., 2000.

110. *Погорілко В., Федоренко В.* Поняття, ознаки, види і структура конституційно-правових норм // Право України. — 2001. — № 9.

111. *Погорілко В., Федоренко В.* Джерела права України (загальна теорія джерел конституційного права) // Вісник Академії правових наук України. — 2002. — № 1 (28).

112. *Погорілко В., Федоренко В.* Суб'єкти конституційно-правових відносин: поняття, ознаки, види // Право України. — 2002. — № 10.

113. *Погорілко В., Федоренко В.* Джерела конституційного права України: поняття, види і система // *Право України.* — 2002. — № 3.

114. *Рабінович П. М.* Права людини і громадянина у Конституції України. — Х., 1997.

115. *Рабінович П.* Вплив рішень Європейського суду з прав людини на національну юридичну практику: спроба порівняльної характеристики // *Вісник Академії правових наук України.* — 2000. — № 2 (21).

116. *Речицький В.* Конституціоналізм. Український опит. — Х., 1998.

117. *Речицький В. В.* Конституційний процес в Україні як феномен демократії // *Вісник Академії правових наук України.* — Х., 1995. — № 4.

118. *Савенко М.* Статус судді Конституційного Суду України // *Вісник Конституційного Суду України.* — 1998. — № 2.

527

119. *Савенко М.* Конституційний контроль за виборами і референдумами // *Віче.* — 1998. — № 1.

120. *Савенко М.* Забезпечення прав і свобод людини і громадянина та їх захист органами конституційної юрисдикції // *Право України.* — 1999. — № 2.

121. *Савенко М.* Конституційний Суд і омбудсмен у державному механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина // *Вісник Конституційного Суду України.* — 2000. — № 1.

122. *Савенко М.* Незалежність судді Конституційного Суду України // *Вісник Конституційного Суду України.* — 2001. — № 1.

123. *Селіванов А.* Теоретичні і практичні погляди на тлумачення Конституційним Судом України норм законодавства // *Право України.* — 1999. — № 10.

124. *Селіванов В.* Проблема методології обґрунтованості вітчизняного правознавства та юридичної практики // *Право України.* — 1998. — № 12.

125. *Селіванов В. М.* Право і влада суверенної України: методологічні аспекти. — К., 2002.

126. *Святоцький О.* Інтелектуальний потенціал — стратегічний пріоритет у ХХІ столітті // *Право України.* — 2001. — № 5.

127. *Святоцький О., Чушенко В.* Питання теорії і практики конституціоналізму в Україні // *Право України.* — 1998. — № 2.

128. *Серьогіна С. Г.* Функції Президента України // *Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб.* — Х., 1998. — № 34.

129. *Серьогіна С.* Сутність інституту глави держави та його еволюція у світовій державно-правовій практиці // *Вісник Академії правових наук України.* — 2000. — № 4 (23).

130. *Серьогіна С. Г.* Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні. — Х., 2001.

131. *Серьогіна С. Г.* Структурні та компетенційні проблеми організації місцевого самоврядування // *Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук, праць.* — Х.,

528

132. *Серьогіна С. Г.* Питання нормотворчої діяльності Президента України // *Проблеми законності: Респ. міжвід. наук, зб.* // *Відпов. ред. В. Я. Тацій.* — Х., 1999. — Вип. 37.

133. *Сінкевич О.* Щодо особливостей норм конституційного права України // *Право України.* — 2002. — № 11.
134. *Скомороха В.* Окремі питання поділу влад і юрисдикція Конституційного Суду України // *Право України.* — 1998. — № 5.
135. *Скомороха В.* Деякі питання конституційного провадження // *Право України.* — 1998. — № 9.
136. *Скомороха В.* Конституційний Суд України: досвід і проблеми // *Право України.* — 1999. — № 1.
137. *Скомороха В.* Окремі питання діяльності конституційної юстиції в Україні // *Право України.* — 1999. — № 12.
138. *Скомороха В.* Вплив конституційної юстиції на розвиток українського конституціоналізму // *Право України.* — 2000. — № 12.
139. *Скомороха В.* Зміцнювати конституційний правопорядок у державі // *Право України.* — 2002. — № 8.
140. *Слінько Т. М., Кушніренко О. Г.* Конституційно-правовий статус об'єднань громадян в Україні. — Х., 1998.
141. *Стешенко Т. В.* Проблеми формування избиратель-них комиссий в Украине // *Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб. / Відпов. ред. В. Я. Тацій.* — Х., 1999. — Вип. 37.
142. *Ставнійчук М. І.* Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії і практики. — К., 2001.
143. *Ставнійчук М. І.* Вибори в Україні. — К., 1998.
144. *Сташків Б. І.* Конституційне право України: Навч. посібник. — Чернігів, 1999.
145. *Стефанюк В.* Судова реформа в Україні // *Право України.* — 1998. — № 1.
146. *Стефанюк В.* Проблеми конституційного та адміністративного правосуддя при застосуванні норм Конституції України та інших законів // *Право України.* — 2002. — № 2.
147. *Тацій В., Грошевий Ю.* Прокуратура в системі поділу влади // *Вісник Академії правових наук України.* — 1999. — № 1 (16).
- 529
148. *Тацій В., Підпригора О., Святоцький О.* Нагальна потреба інтелектуально-правової освіти в Україні // *Право України.* — 2002. — № 12.
149. *Тацій В., Тодика Ю.* Проблеми реалізації Конституції України // *Вісник Академії правових наук України.* — 2000. — № 2 (21).
150. *Тацій В., Тодика Ю.* Питання меж тлумачення Конституційним Судом Конституції та законів України // *Вісник Академії правових наук України.* — 2001. — № 4 (27).
151. *Тацій В., Тодика Ю.* Конституція України і правосвідомість юристів // *Вісник Академії правових наук України.* — 1998. — № 4 (15).
152. *Тацій В.* Значення юридичної науки у формуванні правової системи України // *Вісник Академії правових наук України.* — 2001. — № 3 (26).
153. *Тацій В., Тодика Ю.* Методологічні питання розвитку конституційного процесу // *Право України.* — 1996. — № 12.
154. *Тацій В., Тодика Ю.* Проблеми становлення сучасного конституціоналізму в Україні // *Право України.* — 2001. — № 8.
155. *Тацій В. Я., Тодика Ю. М.* Проблеми становлення і розвитку українського конституціоналізму // *Державне будівництво та місцеве самоврядування: 36. наук, праць.*



— Х., 2001. — № 1.

156. *Телешун С.* Конституційні засади територіального устрою України. Альтернативи і перспективи // Віче. — 2000. — № 5.

157. *Телешун С.* Державний устрій України. Перспективи розвитку // Віче. — 2000. — № 7.

158. *Тесленко М.* Про місце Конституційного Суду України в системі вищих органів державної влади // Право України. — 1999. — № 12.

159. *Тимченко І.* Принцип гласності — один із фундаментальних принципів діяльності Конституційного Суду України // Право України. — 1998. — № 6.

160. *Тихий В.* Офіційне тлумачення Конституції та законів України Конституційним Судом України // Вісник Конституційного Суду України. — 1998. — № 4.

530

161. *Тихий В.* Правотлумачення Конституційним Судом України та правова природа його рішень // Вісник Конституційного Суду України. — 2001. — № 1.

162. *Тихий В., Панов М.* Право людини на безпеку (конституційно-правові аспекти) // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 6.

163. *Тодика О. Ю.* Особливості виборчих правовідносин на сучасному етапі // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук, зб. / Відпов. ред. В. Я. Тацій. — Х., 2000. — Вип. 43.

164. *Тодика О. Ю.* Втілення міжнародно-правових виборчих стандартів у виборче законодавство України // Україна. Вибори — 98: Досвід. Проблеми. Перспективи. — К., 1999.

165. *Тодика О. Ю.* Конституційно-правове закріплення принципів участі громадян країн СНД у виборах // Вісник Академії правових наук України. — 2000. — № 1 (20).

166. *Тодика Ю. М.* Конституційне право України як галузь права. — Х., 1995.

167. *Тодика Ю. М.* Наука конституційного права України на сучасному етапі. — Х., 1996.

168. *Тодика Ю. Н.* Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина. — Х., 1998.

169. *Тодика Ю. М., Марцеляк О. В.* Конституційний Суд України і прокуратура в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав громадян. — Х., 1998.

170. *Тодика Ю. Н., Яворский В. Д.* Выборы народных депутатов Украины: конституционно-правовой аспект. — Х., 1998.

171. *Тодика Ю. Н., Яворский В. Д.* Выборы органов местного самоуправления: конституционно-правовой аспект. — Х., 1998.

172. *Тодика Ю. Н.* Конституционно-правовой статус иностранцев и беженцев в Украине. — Х., 1999.

173. *Тодика Ю. Н., Яворский В. Д.* Президент Украины: конституционно-правовой статус. — Х., 1999.

174. *Тодика Ю. Н.* Конституция Украины: проблемы теории и практики. — Х., 2000.

175. *Тодика Ю. Н.* Основы конституционного строя Украины. — Х., 2000.

531

176. *Тодика Ю. Н.* Конституция Украины — Основной Закон государства и

общества. — Х., 2001.

177. *Тодыка Ю. Н.* Конституционные основы формирования правовой культуры. — Х., 2001.

178. *Тодыка Ю. Н.* Толкование Конституции и законов Украины: теория и практика. — Х., 2001.

179. *Тодыка Ю. Н.* Гражданство Украины: конституционно-правовой аспект. — Х., 2002.

180. *Тодика Ю. М.* Політико-правові проблеми механізму прийняття нової Конституції України // Вісник Академії правових наук України. — 1996. — № 5.

181. *Тодика Ю. М.* Державно-правова конфліктологія як важливий напрямок наукових досліджень // Вісник Академії правових наук України. — 1996. — № 6.

182. *Тодика Ю., Марцеляк О.* Конституційний Суд України в механізмі забезпечення основних прав і свобод громадян // Вісник Академії правових наук України. — 1997. — № 4 (11).

183. *Тодика Ю.* Сутність Конституції України в аспекті розвитку конституційного процесу // Вісник Академії правових наук України. — 1997. — № 2 (9).

184. *Тодика Ю. М.* Функції Конституції України та їх загальна характеристика // Вісник Академії правових наук України. — 1997. — № 1 (8).

185. *Тодика Ю., Марцеляк О.* Інститут омбудсмена: світові моделі і досвід // Вісник Академії правових наук України. — 1998. — № 2 (13).

186. *Тодика Ю., Марцеляк О.* Конституційно-правовий статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (порівняльно-правовий аналіз) // Вісник Академії правових наук України. — 1998. — № 3 (14).

187. *Тодика Ю., Серьогін В.* Конституційний принцип гласності: поняття та сутність // Вісник Академії правових наук України. — 1998. — № 1 (12).

188. *Тодика Ю., Серьогін В.* Конституційний принцип гласності як гарантія основних прав і свобод громадян // Право України. — 1998. — № 6.

532

189. *Тодика Ю.* Роль Конституції України в становленні громадянського суспільства // Вісник Академії правових наук України. — 1999. — № 2 (17).

190. *Тодика Ю., Серьогін В.* Гласність роботи парламенту України: проблеми нормативного регулювання і практики реалізації // Вісник Академії правових наук України. — 1999. № 1 (16).

191. *Тодика Ю.* Конституція як соціальна цінність // Право України. — 2000. — № 12.

192. *Тодика Ю.* Способи тлумачення Конституції і законів Конституційним Судом // Вісник Академії правових наук України. — 2001. — № 2 (25).

193. *Тодика Ю.* Реалізувати потенціал Основного Закону. — Віче. — 2001. — № 6.

194. *Тодика Ю.* Фактори реалізації Конституції України // Вісник Академії правових наук України. — 2002. — № 3 (30).

195. *Ткаченко Ю. В.* Функції конституційної законності демократичній правовій державі // Держава і право. — 2000. № 8.

196. *Ткаченко Ю.* Підстави і критерії визнання конституційності нормативно-правових актів // Право України. — 2000. — № 9.

197. *Ткачук П. М.* Адміністративно-територіальний устрій України: досвід і уроки // Місцеве самоврядування. — 1998. — № 5—7.

198. *Ткачук П.* Район: актуальні питання історії, теорії і практики територіального

устрою // Право України. — 1998. — № 9.

199. Федоренко В. Поняття системи конституційного права України // Право України. — 2000. — № 7.

200. Федоренко В. Юридична сила референдумів, плебісцитів // Віче. — 2000. — № 8.

201. Фрицький О., Соловійова І. Державна влада в Україні як конституційно-правовий інститут // Вісник Академії правових наук України. — 1998. — № 1 (12).

202. Фрицький О. Ф. Конституційне право України. — К., 2002.

533

203. Хальота А. Щодо захисту конституційних прав шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини // Право України. — 2000. — № 3.

204. Хальота А. Класифікація особистих прав і свобод людини та громадянина // Право України. — 2000. — № 8.

205. Цвік М. В. Про заключний етап конституційного процесу в Україні // Вісник Академії правових наук України. — 1996. — № 5.

206. Цвік М., Працюк І. Про державно-правову природу влади Президента України в системі розподілу влад // Вісник Академії правових наук України. — 1998. — № 1 (16).

207. Чубар Л. Права жінок в Україні як об'єкт правового захисту // Право України. — 2000. — № 5.

208. Чубар Л. Гармонізація законодавства України в галузі правосуддя з вимогами Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 6.

209. Чубар Л. П. Захист прав і свобод людини і громадянина у конституційному судочинстві України // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 1.

210. Шаповал В. Перспективи розвитку науки конституційного права в Україні // Право України. — 1996. — № 9.

211. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних раїн. — К., 1997.

212. Шаповал В. Проблеми розвитку конституційної юриспруденції в Україні // Вісник Конституційного Суду України. — 1998. — № 2.

213. Шаповал В. Становлення конституціоналізму в Україні: проблеми теорії // Право України. — 1998. — № 5.

214. Шаповал В. Офіційне тлумачення як функція Конституційного Суду України (проблеми теорії) // Вісник Конституційного Суду України. — 1999. — № 3.

215. Шаповал В. Парламент як орган народного представництва // Віче. — 1999. — № 5.

216. Шаповал В. Верховенство закону як принцип Конституції України // Право України. — 1999. — № 1.

534

217. Шаповал В. Конституція як форма (джерело) конституційного права України (питання теорії) // Право України. — 1999. — № 6.

218. Шаповал В. Конституційні акти України першої половини 90-х років ХХ ст. (питання кваліфікації) // Право України. — 2000. — № 6.

219. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування // Право України. — 2002. — № 3.

220. Шаповал В. Державний лад країн світу. — К., 1999.

221. *Шановал В.* Основний Закон України у світовому конституційному вимірі // Право України. — 2002. — № 6.
222. *Швець М.* Системна інформатизація законотворчого процесу // Вісник Академії правових наук України. — 2000. — № 2 (21).
223. *Шемшученко Ю.* Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму // Право України. — 1998. — №1.
224. *Шемшученко Ю.* Теоретичні засади реалізації Конституції України // Вісник Академії правових наук України. — 1997. — № 4 (11).
225. *Шемшученко Ю.* Конституція України і права людини // Право України. — 2001. — № 8.
226. *Шумак І.* Поняття громадянських прав і свобод людини в Україні // Право України. — 1999. — № 10.
227. *Яковюк І. В.* Соціальна держава крізь призму Конституції 1996 р. // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб. / Відпов. ред. В. Я. Тацій. — Х., 1999. — Вип. 37.
228. *Яковюк І. В.* Соціальна і правова держава: співвідношення понять // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук, праць. — Х., 2001. — Вип. 1.
229. *Яворський В. Д., Любченко П. Н.* Теоретические аспекты правового регулирования компетенции местных органов исполнительной власти и самоуправления // Проблемы законности Респ. міжвід. наук. зб. — Х., 1997. — Вип. 32.
230. *Яворський В.* Принципи сучасного виборчого права // Вісник Академії правових наук України. — 2002. — № 3 (30).
231. *Ярмиш О. Н., Серьогін В. О.* Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. — Х., 2002.

535

*Навчальне видання*

Лариса Кимівна Байрачна, Віталій Станіславович Журавський,  
Віктор Павлович Колісник, Олександр Георгійович Кушніренко,  
Сергій Юрійович Лукаш, Борис Іванович Ольховський,  
Василь Олексійович Прилуцький, Всеволод Володимирович Речицький,  
Тетяна Миколаївна Слінько, Юрій Миколайович Тодика

## **Конституційне право України**

Підручник для студентів  
вищих навчальних закладів

Науковий редактор доктор політичних наук, професор *І.О. Кресіна*

Редактор *О. М. Кузьміна*

Художній редактор *А. О. Костенко*

Коректор *С. І. Березинська*

Комп'ютерна верстка *Т. В. Матвієнко*

Підп. до друку 19.09.2002  
Папір офсетний  
Ум. друк. арк. 34,8  
Зам. № 3-98

Формат 60 x 84 1/16  
Друк офсетний  
Обл.-вид. арк. 34  
Наклад 10 000 прим.

**Видавничий Дім «Ін Юре»**

Україна, 01004, м. Київ, вул. Терещенківська, 4

Тел./факс: (044) 244-6480, 244-5189, 219-1406

Е-mail: [rpipuige@saigieg.kiev.ua](mailto:rpipuige@saigieg.kiev.ua).

СВІДОЦТВО про внесення суб'єкта видавничої справи

до державного реєстру видавців, виготівників

і розповсюджувачів видавничої продукції

Серія ДК, № 352 від 05.03.2001 р.

**Віддруковано у ВАТ «Книжкова друкарня наукової книги»**

Україна, 04107, м. Київ, вул. Багговутівська, 17-21.