

ББК 67.9(4УКР)300я73  
К77

*Рекомендовано Міністерством освіти і науки України  
як навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів  
(Лист № 14/18.2-1557 від 19. VII 2002 р.)*

Рецензенти:

*А. М. Колодій* - доктор юридичних наук, професор;

*М. О. Пухтинський* - кандидат юридичних наук, доцент

**Кравченко В. В.**

К77 Конституційне право України: Навчальний посібник.-Вид. 3-тє, виправл. та доповн.- К.:  
Атіка, 2004- 512 с. ISBN 966-326-063-7

Пропонований навчальний посібник підготовлено відповідно до програми курсу «Конституційне право України» для вищих юридичних закладів освіти і юридичних факультетів. Викладено основи конституційної доктрини, розглянуто засади конституційного ладу України, зроблено акцент на пріоритет прав і свобод людини і громадянина, аналізується нове виборче законодавство України. У контексті перспектив конституційної реформи досліджуються конституційний статус органів державної влади та конституційні засади місцевого самоврядування.

З урахуванням нового конституційного законодавства та досягнень юридичної науки дається тлумачення основних понять і термінів конституційного права.

Для студентів, аспірантів і викладачів вищих юридичних закладів освіти, всіх тих, хто цікавиться проблемами конституційно-правового розвитку України

ББК 67.9(4УКР)300я73  
© В. В. Кравченко,

2004 ISBN 966-326-063-7  
© Видавництво «Атіка», 2004

Зміст	
Вступ .....	7

### **Розділ I**

#### **ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ГАЛУЗІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ. НАУКА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА**

1. Поняття, предмет і метод галузі конституційного права .....	9
2. Система галузі конституційного права України. Конституційно-правові норми і конституційно-правові інститути.....	18
3. Конституційно-правові відносини та їхні особливості .....	24
4. Відповідальність у конституційному праві .....	31
5. Джерела галузі конституційного права.....	39
6. Наука конституційного права .....	43
7. Конституційне право України як навчальна дисципліна .....	47

### **Розділ II ОСНОВИ ВЧЕННЯ ПРО КОНСТИТУЦІЮ**

1. Поняття та функції конституції .....	49
2. Види конституцій .....	64
3. Зародження та розвиток конституціоналізму в Україні .....	67
4. Властивості Конституції України. Охорона Конституції України .....	76

### **Розділ III**

#### **ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ**

1. Поняття конституційного ладу та його засад .....	80
2. Гуманістичні засади конституційного ладу України.....	85
3. Республіканська форма правління .....	89

**З**

4. Унітарний державний устрій .....	92
5. Характеристики України як конституційної держави .....	94
6. Економічні, політичні, соціальні та духовно-культурні засади конституційного ладу .....	102
7. Захист конституційного ладу України .....	108

### **Розділ IV**

#### **ОСНОВИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА**

1. Сучасна концепція прав людини та її відображення в Конституції України .....	110
2. Громадянство України.....	122
3. Основні права, свободи та обов'язки людини і громадянина ...	139
4. Гарантії прав і свобод людини і громадянина.....	150
5. Правовий статус іноземців в Україні .....	155

### **Розділ V НАРОДНЕ ВОЛЕВИЯВЛЕННЯ (ВИБОРИ,**

#### **РЕФЕРЕНДУМ)**

1. Вибори, виборче право, принципи виборчого права України ...	173
2. Виборча система України.....	190
3. Виборчий процес в Україні .....	195
4. Референдум .....	220

### **Розділ VI**

#### **КОНСТИТУЦІЙНА СИСТЕМА**

## **ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ**

1. Поняття та ознаки органу державної влади..... 227
2. Система органів державної влади України..... 232
3. Принципи організації та діяльності органів державної влади .... 237

### **Розділ VII**

## **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

1. Місце Верховної Ради України в системі органів державної влади ..... 240
2. Чисельний склад і структура Верховної Ради України ..... 246
3. Статус народного депутата України..... 248
- 4
4. Компетенція Верховної Ради України ..... 258
5. Акти Верховної Ради України..... 263
6. Організація Верховної Ради України ..... 266
7. Порядок роботи Верховної Ради України..... 274
8. Законодавчий процес та його стадії ..... 281

### **Розділ VIII**

## **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ**

1. Місце та роль Президента України в конституційній системі органів державної влади..... 289
2. Порядок обрання Президента України та строк його повноважень ..... 292
3. Функції та компетенція Президента України ..... 301
4. Акти Президента України ..... 307
5. Адміністрація Президента України ..... 309

### **Розділ IX**

## **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

1. Місце та роль Кабінету Міністрів України в системі органів державної влади ..... 314
2. Центральні органи виконавчої влади ..... 324
3. Місцеві органи виконавчої влади ..... 332

### **Розділ X**

## **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ СУДОВОЇ СИСТЕМИ ТА ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ**

1. Конституційні засади правосуддя в Україні..... 336
2. Конституційний Суд України ..... 346
3. Конституційно-правовий статус прокуратури ..... 351

### **Розділ XI ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ**

1. Поняття територіального устрою України. Система адміністративно-територіального устрою України ..... 361
2. Конституційний статус Автономної Республіки Крим ..... 369

### **Розділ XII**

## **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

1. Політико-правова природа та історико-теоретичні основи місцевого самоврядування.....	374
2. Сучасна законодавча концепція місцевого самоврядування ....	391
3. Принципи, завдання та функції місцевого самоврядування .....	399
4. Історія становлення місцевого самоврядування в Україні.....	402
5. Основи місцевого самоврядування в Україні .....	418
6. Система місцевого самоврядування .....	425
7. Сфера компетенції та повноваження місцевого самоврядування	448
8. Гарантії та захист прав місцевого самоврядування .....	463
<i>Рекомендована література</i> .....	467
Програма навчальної дисципліни «КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ».....	471
<b>МАЛА ЕНЦИКЛОПЕДІЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА</b> (глосарій основних понять і термінів, використаних у посібнику).....	479

## Вступ

Конституційне право - провідна галузь національного права України, яка закріплює демократичні принципи організації публічної влади, взаємовідносин влади з людиною та громадянським суспільством.

У процесі розбудови незалежної Української держави та становлення конституційного ладу, творення Конституції України 1996 р., новітньої конституційної реформи набуто значного досвіду демократичного державно-правового розвитку. Він, своєю чергою, потребує відповідного наукового аналізу конституційної моделі організації влади, розроблення термінологічного апарату, яким оперує наука конституційного права, та його роз'яснення, що є важливим завданням науки конституційного права.

Особливість місця і ролі конституційного права в системі права, його динамізм, інтенсивний розвиток вітчизняної науки конституційного права обумовлюють ту увагу, яка приділяється вивченню конституційного права в процесі підготування кваліфікованих юристів. Системне вивчення навчальної дисципліни конституційного права є передумовою формування професійної свідомості сучасного фахівця-юриста, дозволяє належним чином орієнтуватися у складних питаннях державо- і нормотворення, дає можливість зіставляти практику державного будівництва в Україні зі світовими та європейськими нормами.

Пропонований посібник базується на конституційних та інших нормативно-правових приписах, що стосуються організації конституційного ладу України, гарантій прав і свобод людини і громадянина, форм здійснення народовладдя, конституційно-правового статусу органів державної влади, засад місцевого самоврядування в Україні і т. ін.

Мета видання - надання допомоги студентам, слухачам і курсантам юридичних закладів освіти у засвоєнні навчальної дисципліни «Конституційне право України», в оволодінні сучасною конституційно-правовою термінологією.

Матеріал у посібнику подано відповідно до програми вищих юридичних закладів освіти, в основу якої, своєю чергою, покладено структуру Конституції України, що передбачає такі розділи:

1. Загальна характеристика галузі конституційного права України. Наука конституційного права.
2. Основи вчення про конституцію.

3. Загальні засади конституційного ладу України.
4. Основи правового статусу людини і громадянина.
5. Народне волевиявлення (вибори, референдум).
6. Конституційна система органів державної влади України.
7. Конституційно-правовий статус Верховної Ради України.
8. Конституційно-правовий статус Президента України.
9. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади.
10. Конституційно-правові основи побудови судової системи та системи органів прокуратури.
11. Територіальний устрій України.
12. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні.

Зрозуміло, що галузь конституційного права не вичерпується лише Конституцією України. Але, на думку автора, подібна структура навчальної дисципліни «Конституційне право України» дозволяє краще відтворити внутрішню логіку Конституції України як цілісного правового документа, показати послідовність закріплення в ній різних інститутів та визначити їхній зміст.

Слід зауважити: можливо, що деякі із запропонованих у посібнику визначень викличуть певні заперечення деяких вчених-конституціоналістів. Це цілком природно, адже сучасна вітчизняна наука конституційного права перебуває на етапі становлення і якісного оновлення, що й зумовлює наукові дискусії.

Автор намагався чітко, і доступно викласти максимум корисної інформації, подати матеріал таким чином, щоб читач зміг отримати базові концептуальні знання з конституційного права України, зорієнтуватися в розмаїтті наукових поглядів щодо основних конституційно-правових явищ.

## Розділ I

### ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ГАЛУЗІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ. НАУКА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

#### 1. Поняття, предмет і метод галузі конституційного права

*Поняття конституційного права, конституційне чи державне право; предмет галузі конституційного права; метод конституційно-правового регулювання; визначення галузі конституційного права, місце конституційного права в системі національного права України*

Термін «конституційне право» використовується у правознавстві для позначення трьох явищ: по-перше, відповідної галузі національного права держави, по-друге, галузевої юридичної науки і, по-третє, навчальної дисципліни в системі вищої освіти.

**Конституційне право України** (у його першому значенні) -це *провідна галузь національного права України*, що являє собою сукупність правових норм, які регулюють основні відносини владарювання у суспільстві (відносини народовладдя), встановлюючи

при цьому належність публічної влади (державної влади та місцевого самоврядування), її організацію та гарантії основних прав і свобод людини і громадянина.

Поява цієї галузі права пов'язана із зародженням у країнах Західної Європи буржуазних відносин, результатом чого стали процеси демократизації публічної влади - на порядку денному постали питання запровадження нових принципів організації та здійснення державної влади (поділ влади, народовладдя, верховенство права тощо), визнання місцевого самоврядування як самостійної форми публічної влади, гарантування прав і свобод людини і гро-

мадянина. Ці демократичні процеси обумовили, з одного боку, виникнення або відродження ряду правових інститутів, що закріплюють конституційні принципи організації та функціонування публічної влади (наприклад, інститути громадянства, основних прав і свобод людини і громадянина, народного волевиявлення та виборчого права, місцевого самоврядування тощо), а з іншого - доцільність комплексної (в рамках окремої галузі) регламентації устрою держави, взаємовідносин держави з людиною та інститутами громадянського суспільства.

У літературі висловлювалися різні погляди щодо позначення даної галузі права. Це пов'язано з одночасним використанням двох термінів - «конституційне право» та «державне право», що має досить давні історичні корені. Так, ще у XVIII ст. розпочалася дискусія між прихильниками різних термінів. При цьому термін «державне право» мав би символізувати необмеженість державної влади, тоді як термін «конституційне право» - демократичну організацію державної влади, її обмеженість конституцією (природним правом).

Сьогодні лише в деяких країнах використовується термін «державне право» (наприклад, Австрія, Німеччина), що дає підстави для обґрунтування позиції стосовно ідентичності цих термінів, навіть пропонується вживати їх одночасно - конституційне (державне) право<sup>1</sup>, що, на думку прихильників такого підходу, може зняти напруженість, викликану їх політичним протиставленням. Так, відомий вітчизняний вчений-конституціоналіст О. Ф. Фрицький вважає, що в сучасний період різниця між «конституційним» і «державним» правом має лише відносне значення, а найменування відповідної галузі права в умовах конкретної країни визначається традиційними підходами, які збереглися у науці та державно-правовій практиці. Отже, можна говорити про відносну тотожність, синонімічність цих термінів<sup>2</sup>.

Така позиція є слушною, особливо коли мова йде про найменування відповідної галузі права в конституційній державі, наприклад в Австрії, Німеччині чи Швейцарії.

Водночас слід звернути увагу на те, що в сучасній юридичній літературі застосування того чи іншого терміна справедливо

Див., наприклад: *Колюшин Е. И.* Конституционное (государственное) право России: Курс лекций.- М: Изд-во МГУ, 1999.- С. 4.

*Фрицький О. Ф.* Конституційне право України: Підручник.- К.: Юрін-комінтер, 2002.-С. 9.

пов'язується з наявністю або відсутністю *конституційного ладу*, з тим, що найменування «конституційне право» базується на тому, що всі суб'єкти державно-правових відносин діють у межах конституції і держава не повинна панувати над людиною. Така позиція не дозволяє повністю погодитися з підходами, спрямованими на нівелювання різниці в термінах «конституційне» та «державне» право. Принципова відмінність між цими термінами, на думку автора, полягає в тім, що конституційне право встановлює устрій

*конституційної держави, тобто належну (конституційну) організацію публічної влади, - таку, що базується на засадах поділу влади і за якої забезпечується надійний захист прав людини і громадянина.*

Своєю чергою, термін «державне право», на відміну від терміна «конституційне право», має загальніший характер і використовується для окреслення системи правових норм, що визначають устрій як конституційної, так і *неконституційної (тобто неналежним чином організованої) держави.* З урахуванням зазначеного можна зробити висновок, що термін «державне право» доцільно застосовувати як родовий - для позначення відповідної галузі національного права будь-якої держави (і конституційної, і неконституційної).

Слід зазначити, що в літературі висловлюється думка і щодо різного предметного значення цих термінів - державне право, норми якого встановлюють державний лад, за предметом правового регулювання, на думку окремих вчених, не збігається з конституційним правом, останнє - об'ємніше і охоплює не лише устрій держави, організацію публічної влади, а й питання власності, сім'ї, духовного життя тощо.

У вітчизняній літературі одностайно підтримується думка про доцільність іменування провідної галузі національного права України *конституційним правом.* Такий підхід відображає особливості сучасного етапу розвитку нашої держави і суспільства, який характеризується формуванням демократичної, соціальної і правової держави та інститутів громадянського суспільства.

<sup>1</sup> Див., наприклад: *Тодьіка Ю. Н., Супрунюк Е. В.* Конституционное право Украины: отрасль права и наука: Учебное пособие.- Симф.: Таврида, 1997.-С. 7.

<sup>2</sup> Конституційне право України: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. академіка АПрН України, доктора юридичних наук, професора Ю. М. Тодики, доктора юридичних і політичних наук, професора В. С. Журавського.- К.: Видавн. Дім «Ін Юре».- С. 7.

**Предмет галузі конституційного права** чітко визначити неможливо. Про це свідчать численні спроби детально окреслити сферу конституційно-правового регулювання, що їх можна спостерігати в новітній вітчизняній і закордонній юридичній літературі.

Проблема полягає в тім, що, по-перше, між галузями права взагалі не існує чітких меж - одні й ті ж групи суспільних відносин регулюються кількома різними галузями права (наприклад, реалізація конституційних прав і свобод людини і громадянина породжує суспільні відносини - предмет регулювання як конституційного, так і трудового, сімейного, адміністративного тощо галузей права), до того ж багато правових норм має полівалентний характер - їх одночасно можна "віднести і до конституційного, і до інших галузей права.

По-друге, конституційне право - це особлива галузь права; на відміну від інших галузей права її становлять норми, які регулюють відносини, що виникають у всіх сферах життєдіяльності суспільства, тому досить складно знайти критерії, які дозволили б відокремити їх од відносин, що регулюються іншими галузями права.

По-третє, неможливо відмежувати конституцію - основне джерело галузі конституційного права, національного права в цілому, від інших законів - джерел відповідних галузей права. На цю обставину звертав свого часу увагу і відомий німецький вчений Г. Єліннек: «Провести точну межу між законодавствами конституційним та звичайним не могла навіть теорія звичайного права, яка настійливо домагалася такого розмежування. Ще меншою мірою цього можна досягти на практиці; щоби пересвідчитися в цім, достатньо побіжно глянути на численні писані конституції, вироблені протягом одного сторіччя. Багато з них не містять усього конституційного права в матеріальному сенсі. Одні конституції дають точні визначення стосовно виборчого права і порядку

парламентського провадження, а інші відносять ці визначення до сфери звичайного законодавства. В одних конституціях детально викладені постанови стосовно набуття і втрати підданства або про державно-правове становище громад, а інші повністю замовчують ці питання...»<sup>1</sup>.

Втім, у загальному вигляді предмет галузі конституційного права можна окреслити досить чітко - це особливе коло

<sup>1</sup> *Еллінк Г. Общее учение о государстве.* - Спб., 1903. - С. 354-355.

суспільних відносин, які виникають у різних сферах життєдіяльності суспільства з організацією та здійсненням публічної влади. При цьому традиційно, від моменту виникнення цієї галузі права, в її предметі зазвичай вирізняють дві взаємопов'язані групи відносин:

1. Відносини між людиною і громадянином (громадянської свободи, охорони прав і свобод людини).

2. Відносини, що визначають устрій держави і організацію державної влади<sup>1</sup>.

У новітній юридичній літературі обґрунтовується певне розширення предмета конституційно-правового регулювання через віднесення до нього також і суспільних відносин, що визначають засади конституційного (державного) ладу, основи суспільного ладу (відносини між державою та громадянським суспільством) .

На думку автора, наведені вище спроби в цілому дозволяють визначити предмет конституційно-правового регулювання, але потребують певного уточнення:

по-перше, з огляду на зміст поняття «конституційне - право» можна зробити висновок про те, що його предметом виступають відносини, які визначають устрій конституційної держави, себто таку організацію державної влади, яка базується на засадах поділу влади (належну організацію державної влади), в інших випадках мова може йти про державне право;

по-друге, до предмета галузі конституційного права доцільно також долучити відносини, що визначають засади організації такої форми публічної влади, як місцеве самоврядування;

по-третє, з певними застереженнями можна погодитися з пропозицією долучити до предмета конституційно-правового регулювання відносини, що визначають основи суспільного ладу. Останнє було характерним для юридичної літератури радянського періоду, в якій домінувала концепція, що конституційне (державне)

Див.: *Баглай М. В., Габричидзе Б. Н.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов.- М: ИНФРА-М, 1996.- С. 15; Конституционное право: Учебник / Под ред. проф. В. В. Лазарева.- М.: Новый юрист, 1998.-С. 3.

Див.: *Тодька Ю. Н., Супрунюк Е. В.* Конституционное право Украины: отрасль права и наука: Учебное пособие.- С. 11; *Колушин Е. И.* Конституционное (государственное) право России: Курс лекций.- С. 6-7; *Алебастрова И. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебное пособие.- М.: Юриспруденция, 2000.- С. 4.

право регулює відносини між людиною і суспільством, установлює засади суспільного ладу (устрою)<sup>1</sup>.



Такий підхід певною мірою суперечить сучасним поглядам на взаємовідносини суспільства і держави. Так, громадянське суспільство є відносно автономним відносно держави і стоїть над нею, що унеможлиблює закріплення в конституційному праві положень стосовно керівництва громадянським суспільством з боку держави. Звичайно, це не означає повної ізоляції держави від суспільства, а норми конституційного права здійснюють певний регулятивний вплив на суспільство закріпленням найважливіших принципів взаємовідносин держави з інститутами громадянського суспільства, і ці принципи виступають одними із засад конституційного ладу.

Зазначене дозволяє зробити висновок, що предмет галузі конституційного права становлять такі сфери відносин:

*а) суспільні відносини, що визначають устрій конституційної держави, належну організацію державної влади та основи місцевого самоврядування;*

*б) суспільні відносини, що виникають між: людиною, колективами людей (інститутами громадянського суспільства) та державою.*

Регулювання устрою держави, державної влади та основ місцевого самоврядування здійснюється конституційно-правовими нормами через:

1) встановлення найважливіших принципів, що визначають якісну характеристику України як конституційної держави, до яких можна віднести принципи народовладдя, державного суверенітету, поділу влад, верховенства права, гуманізму, визнання місцевого самоврядування;

2) закріплення республіканської форми правління та унітарного державного устрою України;

3) визначення форм (способів) здійснення державної влади;

4) встановлення системи органів державної влади та статусу окремих їх видів;

5) установа основ місцевого самоврядування (організаційно-правової, матеріальної, фінансової тощо).

Що стосується другої сфери відносин (між людиною, інститу-

<sup>1</sup> Див., наприклад: Советское государственное право- М: Изд-во М-ва юстиции СССР, 1948.- С. 4-5; Советское государственное право.- М.: Высш. шк., 1978.-С. 18.

тами громадянського суспільства і державою), то вона є предметом регулювання також і інших галузей права України - трудового, сімейного, цивільного, кримінального тощо. Норми конституційного права здійснюють регулятивний вплив у цій сфері через:

1) закріплення невід'ємних прав і свобод людини, проголошення людини, її життя і здоров'я, честі й гідності, недоторканності та безпеки найвищою соціальною цінністю;

2) закріплення принципів політичної та ідеологічної багатоманітності, економічних соціальних і культурно-духовних засад конституційного ладу;

3) встановлення обов'язків держави з охорони й захисту прав людини та інститутів громадянського суспільства.

Відносини, що становлять предмет конституційно-правового регулювання, характеризуються певною специфікою:

вони складаються в усіх найважливіших сферах життєдіяльності суспільства;

виступають як базові в політичній, економічній, соціальній та духовній сферах, визначають загальні засади і принципи політичного, економічного та соціального устрою, цілісність і єдність суспільства.

Структуру предмета галузі конституційного права України становлять:

1) відносини політичного характеру, що характеризують якісні риси держави - державний суверенітет, форму правління, форму державного устрою, державний режим, належність і

суб'єкти державної влади, форми та механізм її здійснення, загальні засади організації та функціонування політичної системи;

2) найважливіші економічні відносини, що є основою економічної системи держави (економічною передумовою владарювання) і характеризують наявні в суспільстві форми власності, ступінь гарантованості захисту прав власника, способи господарської діяльності, систему забезпечення соціальних потреб членів суспільства в галузях освіти, культури, охорони здоров'я тощо;

3) відносини, що характеризують принципові взаємозв'язки держави з особою і становлять основи правового статусу (правового становища) людини і громадянина. Зокрема, це відносини, що визначають: а) належність особи до громадянства України; б) характер становища особи в суспільстві та принципи її взаємозв'язків із державою; в) основні права, свободи та обов'язки особи і ступінь їх гарантованості з боку держави тощо;

4) відносини з приводу організації та діяльності органів держав-

ної влади України, взаємозв'язок найголовніших ланок державного апарату;

5) відносини, що складаються в процесі реалізації права народу України на самовизначення і пов'язані з територіальним та адміністративно-територіальним устроєм України;

б) відносини, що визначають основи місцевого самоврядування в Україні, систему місцевого самоврядування, принципи організації та діяльності органів місцевого самоврядування, їхніх взаємовідносин з органами державної влади тощо.

Конституційне право впливає на суспільні відносини за допомогою притаманних йому способів і засобів, які називаються методами конституційного права (конституційно-правового регулювання).

\* \* \*

Метод конституційно-правового регулювання - це сукупність способів і засобів, за допомогою яких упорядковуються суспільні відносини, що становлять предмет галузі конституційного права.

У конституційній державі можуть застосовуватися лише правові методи впливу на суспільні відносини. Зокрема, в конституційно-правовому регулюванні використовуються такі методи, як установлення прав учасників суспільних відносин, покладання обов'язків і відповідальності, дозвіл або заборона здійснювати ті чи інші дії тощо.

Конкретні методи визначаються характером припису конституційно-правових норм. Так, уповажливі норми конституційного права містять *установлення*, які закріплюють повноваження відповідних суб'єктів. Наприклад, згідно з Конституцією України, «контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата» (ст. 98). Досить поширеним у конституційному праві є метод *зобов'язання*. Скажімо, Конституція України передбачає, що «кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей» (ст. 68). Ця конституційна норма закріплює обов'язок суб'єктів визначати свою поведінку відповідно до встановленого припису.

Метод *дозволяння* не пов'язаний зі встановленням припису уповажливого характеру. Такий спосіб конституційно-правового регулювання дає можливість відповідному суб'єктові діяти за тих чи інших обставин на свій розсуд. Наприклад, «Верховна Рада України за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів

України, від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України» (ст. 87 Конституції України).

У конституційному праві використовується також метод *заборони*: «цензура заборонена» (ч. 3 ст. 15 Конституції України); «на території України забороняється створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом» (ч. 6 ст. 17 Конституції України). У цьому випадку суб'єктам конституційного права забороняються відповідні дії.

Застосування різних методів конституційно-правового регулювання дозволяє забезпечити стабільне функціонування інститутів публічної влади, гарантує реальне народовладдя, права і свободи людини і громадянина.

У цілому метод конституційного права характеризується:

- 1) загальним характером;
- 2) максимально високим юридичним рівнем;
- 3) імперативним характером;
- 4) універсальним характером;
- 5) установчим характером;
- 6) поєднанням прямого та опосередкованого регулювання<sup>1</sup>.

На основі проведеного аналізу предмета і методів конституційно-правового регулювання можна сформулювати визначення галузі конституційного права України як *провідної галузі національного права України, що являє собою систему правових норм, які регулюють базові суспільні відносини, що виникають у різних сферах життєдіяльності суспільства, закріплюючи при цьому належність публічної влади, засади її організації та форми здійснення, а також: невід'ємні права і свободи людини і громадянина, права інститутів громадянського суспільства та їхні гарантії*.

У системі національного права України конституційне право посідає особливе, провідне місце, що обумовлено такими чинниками:

- 1) особливим предметом правового регулювання - конституційне право регулює базові, визначальні суспільні відносини, що виникають з організацією і здійсненням публічної влади;

Детальніше про методи правового регулювання в конституційному праві див.: Тодька Ю. Н., Супрунук Е. В. Конституційне право України: отрасль права и наука: Учебное пособие. - С. 116.

2) джерелом галузі конституційного права є Конституція України - Основний Закон держави, положення якого - вихідні для всіх інших галузей права України;

3) конституційне право закріплює засади конституційного ладу України - принципи, що мають визначальне значення для всіх галузей права України;

4) конституційне право закріплює невід'ємні права і свободи людини і громадянина, що визначають зміст прав і свобод, встановлених нормами інших галузей права України;

5) конституційно-правові норми встановлюють систему, основи організації та діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування, визначаючи цим вихідні положення для адміністративного, муніципального та інших галузей права, норми яких регулюють окремі питання діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування;

6) закріплюючи багатоманітність форм власності, свободу економічної діяльності, рівний захист суб'єктів права власності, визначаючи коло суб'єктів права власності на землю, конституційне право цим встановлює основи цивільного, земельного, господарського та інших галузей права України;

7) конституційне право встановлює ієрархію нормативно-правових актів, регулює сам процес нормотворення.

Слід підкреслити, що конституційне право не поглинає і не об'єднує інші галузі права України, воно лише встановлює для них підмурів'я, основоположні принципи, тоді як норми інших галузей деталізують і конкретизують приписи конституційно-правових норм.

## **2. Система галузі конституційного права України.**

### **Конституційно-правові норми і конституційно-правові інститути**

*Поняття і елементи системи галузі конституційного права; конституційно-правові норми та їхні особливості; конституційно-правові інститути.*

**Система галузі конституційного права України** - це її внутрішня побудова, що характеризується єдністю і взаємодією елементів цієї системи, до яких належать конституційно-правові норми та конституційно-правові інститути.

**Конституційно-правова норма** - це загальнообов'язкове правило поведінки, встановлене або санкціоноване державою з метою охорони та регулювання суспільних відносин, які становлять предмет галузі конституційного права.

Конституційно-правові норми характеризуються загальними рисами, притаманними всім видам правових норм, зокрема: а) вони виступають регулятором суспільних відносин; б) встановлюють загальнообов'язкові правила поведінки; в) мають формально визначений характер; г) мають письмову, документальну форму, містяться в нормативно-правових актах; ґ) їх виконання забезпечується примусовою силою держави.

Водночас, конституційно-правовим нормам властиві й деякі специфічні риси. Так, від інших правових норм вони відрізняються (схема 1):

19

1) змістом, оскільки регулюють особливе коло суспільних відносин, що становлять предмет галузі конституційного права України;

2) установчим характером приписів, що містяться в цих нормах,- вони визначають систему органів державної влади, встановлюють форму правових актів (закони, укази, постанови, розпорядження), порядок їх прийняття і оприлюднення тощо;

3) джерелами, в яких вони виражені,- найважливіші норми закріплені в Конституції України і мають найвищу юридичну силу;

4) особливостями структури, оскільки для них не є характерною класична тричленна структура (гіпотеза, диспозиція і санкція). Так, деякі конституційно-правові норми взагалі мають лише диспозицію, наприклад, «Україна є республікою» (ст. 5 Конституції України), інші - диспозицію і гіпотезу, наприклад, «Ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України» (ст. 32 Конституції України), а санкція міститься лише в окремих конституційно-правових нормах, наприклад, «Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину» (ст. 111 Конституції України);

5) особливостями кола суб'єктів, відносини між якими вони регулюють;

б) ступенем визначеності приписів - значна частина конституційно-правових норм має загальнорегулятивний характер (нор-ми-принципи, норми-декларації, норми-дефініції, норми-програми, норми-роз'яснення, норми-довідки тощо). Зокрема, багато норм загальнорегулятивного характеру міститься в Преамбулі та розділі I Конституції України: «Україна є унітарною державою» (ст. 2); «В Україні існує єдине громадянство» (ст. 4); «В Україні визнається і діє принцип верховенства права» (ст. 8). Подібні норми характеризуються також особливим механізмом реалізації - внаслідок їх реалізації виникають не конкретні, а загальні правові відносини або правові стани (стан громадянства, статус Автономної Республіки Крим у складі України тощо).

Конституційно-правові норми з метою вивчення їх особливостей та ефективного застосування класифікуються за різними підставами (схема 2):

1. *За змістом*, тобто залежно від того, які сфери суспільних відносин, що становлять предмет галузі конституційного права, вони регулюють. Відповідно вирізняють норми, які закріплюють засади конституційного ладу України, основи правового статусу

## ПІДСТАВИ КЛАСИФІКАЦІЇ

<i>У за змістом</i>	норми, що закріплюють засади конституційного ладу
	норми, що закріплюють основи правового статусу людини і громадянина
	норми, що закріплюють систему органів державної влади тощо

<i>за ступенем визначеності припису</i>	диспозитивні імперативні
---	-----------------------------

<i>за призначенням у механізмі правового регулювання</i>	матеріальні процесуальні
--	-----------------------------

<i>за характером припису, що міститься в нормі</i>	уповажливі зобов'язальні заборонювальні
--	---

Схема 2. Класифікація конституційно-правових норм

людини і громадянина, систему органів державної влади, територіальний устрій України тощо.

2. *За юридичною силою* вирізняють норми, що містяться в Конституції та законах України, указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України, актах органів місцевого самоврядування тощо.

3. *За ступенем визначеності припису, що міститься в нормі*, вирізняють диспозитивні та імперативні конституційно-правові норми. *Диспозитивні* - це такі норми, які надають суб'єктам можливість вільного вибору виду поведінки на їх розсуд. Наприклад: «Президент України створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби» (п. 28 ст. 106 Конституції України). *Імперативні* норми, навпаки, передбачають чітко визначену поведінку суб'єктів за відповідних обставин: «Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин - на інший період» (ч. 1 ст. 96 Конституції України).

4. *За призначенням у механізмі правового регулювання* конституційно-правові норми поділяються на матеріальні та процесуальні. *Матеріальні* норми передбачають вплив на суспільні відносини безпосереднім правовим регулюванням. Вони визначають структуру і порядок утворення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, встановлюють правовий статус людини і громадянина тощо. Наприклад, «органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території» (ч. 1 ст. 144 Конституції України). *Процесуальні* норми визначають форми, в яких реалізуються матеріальні конституційно-правові норми: «рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування» (ч. 2 ст. 84 Конституції України).

5. *За часом дії* конституційно-правові норми поділяються на тимчасові та постійні. *Тимчасові* норми містяться в актах тимчасової дії, у перехідних положеннях Конституції України тощо. Приміром, у п. 10 розділу XV Конституції України йдеться: «до прийняття законів, що визначають особливості здійснення виконавчої влади в містах Києві та Севастополі відповідно до статті 118 цієї Конституції, виконавчу владу в цих містах здійснюють відповідні державні адміністрації». *Постійні* конституційно-правові норми не мають визначеного строку дії: «Конституція України має найвищу юридичну силу» (ст. 8 Конституції України).

6. *За територією дії* розрізняють конституційно-правові норми, що діють на території України, Автономної Республіки Крим чи окремих адміністративно-територіальних одиниць. Крім цього, конституційно-правові норми класифікуються за

**Конституційно-правовий інститут** - це відносно самостійний відокремлений комплекс конституційно-правових норм, що регулюють у межах галузі конституційного права певну сферу або групу однорідних суспільних відносин. Конституційно-правові інститути суттєво відрізняються між собою кількістю правових норм, предметом правового регулювання тощо. В сучасній літературі, з позицій системного підходу, виокремлюють три різновиди конституційно-правових інститутів (схема 3): загальні (генеральні), головні та початкові.<sup>1</sup>

**Загальні** конституційно-правові інститути мають комплексний характер і складають значні масиви правових норм, які регулюють великі сфери (або кілька сфер) суспільних відносин. Загальні інститути об'єднують норми, що можуть суттєво відрізнитися

К о н ститу цій н о - правові інститути		
<i>Загальні</i>	приклад	Інститут основ правового статусу людини і громадянина
<i>Головні</i>	приклад	Інститут громадянства
<i>Початкові</i>	приклад	Інститут втрати- громадянства

### Схема 3. Види конституційно-правових інститутів

<sup>1</sup> Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник, - К.: АртЕк: Вицашк., 1997,-С. 12.

23

між собою як за предметом, так і за характером впливу на суспільні відносини. До них відносять такі інститути:

- 1) загальних засад конституційного ладу України;
- 2) основ правового статусу людини і громадянина;
- 3) прямого волевиявлення (вибори, референдум);
- 4) конституційної системи органів державної влади;
- 5) територіального устрою України;
- 6) конституційно-правових основ місцевого самоврядування. **Головні** конституційно-правові інститути в межах загальних

інститутів об'єднують правові норми, що регулюють певні групи однорідних суспільних відносин. Вони виступають структурними підрозділами загальних інститутів і, на відміну від них, характеризуються вужчою предметною і функціональною спеціалізацією. Наприклад, до загального конституційно-правового інституту основ правового статусу людини і громадянина входять такі головні інститути: громадянства України, принципів правового статусу людини і громадянина, основних прав, свобод і обов'язків людини і громадянина, гарантій основних прав і свобод, правового статусу іноземців в Україні, політичного притулку.

**Початкові** конституційно-правові інститути (субінститути<sup>1</sup>) в межах головних інститутів об'єднують кілька правових норм, що регулюють окрему групу суспільних відносин. Наприклад, до головного інституту громадянства України входить початковий інститут втрати громадянства України.

### 3. Конституційно-правові відносини та їхні особливості

*Поняття і особливості конституційно-правових відносин; підстави виникнення, зміни та припинення конституційно-правових відносин; класифікація конституційно-правових відносин.*

**Конституційно-правові відносини** - це суспільні відносини, врегульовані конституційно-правовими нормами, тобто відносини, суб'єкти яких наділяються взаємними правами і обов'язками згідно з приписами конституційно-правових норм. За змістом це найважливіші для забезпечення життєдіяльності суспільства відноси-

Див.: *Лучин В. О.* Конституционнѣе институтн.- В кн.: Современный конституционализм.- М., 1990.- С. 33.

ни, спрямовані на здійснення народовладдя, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, які після врегулювання їх нормами конституційного права набувають характеру конституційно-правових. Саме в рамках конституційно-правових відносин приписи конституційно-правових норм втілюються у поведінку суб'єктів конституційного права.

Конституційно-правові відносини характеризуються рисами як спільними для всіх видів правовідносин, так і специфічними, притаманними лише цьому виду правовідносин.

Так, конституційно-правові відносини мають єдину для всіх правовідносин *структуру* - об'єкт, суб'єкт і зміст (суб'єктивні права та юридичні обов'язки), а їхня специфіка пов'язана:

#### КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ

характеризуються	поділяються на
<i>специфічним змістом</i> - пов'язані зі здійсненням публічної влади та реалізацією прав і свобод людини і громадянина	<i>загальні</i> — не визначено конкретних суб'єктів, їхніх прав та обов'язків
<i>особливим суб'єктним складом</i> - народ, держава, територіальні громади, депутати тощо	<i>конституційно-правові стани</i> - конкретних суб'єктів визначено, але їхні права та обов'язки чітко не встановлено
<i>особливим механізмом реалізації прав і обов'язків суб'єктів</i> - у значній частині цих відносин права та обов'язки суб'єктів реалізуються не безпосередньо, а через інші відносини	<i>конкретні</i> - чітко визначено суб'єктів, їхні взаємні права та обов'язки

#### Схема 4. Конституційно-правові відносини

по-перше, з їх змістом - вони виникають в особливій сфері суспільних відносин (відносини владарювання), які є предметом конституційного права й пов'язані зі здійсненням публічної влади та реалізацією прав і свобод людини;



по-друге, з особливостями об'єкта, суб'єкта та характером юридичних зв'язків між суб'єктами цих відносин.

Об'єкт конституційно-правового відношення - це явище, матеріальна чи нематеріальна (духовна) реальність, із приводу якої виникає суспільний стосунок, що регулюється конституційно-правовою нормою. Об'єкти конституційно-правових відносин виступають їх необхідним структуротвірним елементом, вони забезпечують зв'язок між суб'єктами і ними можуть виступати різноманітні явища - дії, матеріальні та нематеріальні блага. Наприклад, Конституція України до їх переліку відносить: народний і державний суверенітет, державну територію, державну символіку, українську мову, політичну та ідеологічну багатоманітність, землю, державний бюджет тощо. Специфічним об'єктом конституційно-правових відносин є *публічна влада*. Питання влади (застосування влади чи захисту від влади) тією чи іншою мірою зачіпають інтереси практично всіх суб'єктів конституційно-правових відносин. Об'єктом конкретних конституційно-правових відносин частіше всього виступають певні дії, що набувають відповідного оформлення. Наприклад, згідно зі ст. 88 Конституції України Верховна Рада України обирає зі свого складу Голову Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України, і відповідні дії Верховної Ради України оформлюються постановами.

**Суб'єкти конституційно-правових відносин** - це особи, спільноти людей, органи, організації тощо, які згідно з приписами конституційно-правових норм є носіями суб'єктивних юридичних прав і обов'язків. Суб'єктами конституційного права зазначені особи, організації тощо можуть стати лише за умови їхньої право-суб'єктності, яка містить правоздатність і дієздатність.

*Правоздатність* - це обумовлена конституційно-правовою нормою здатність суб'єкта конституційно-правового відношення мати суб'єктивні права та юридичні обов'язки. Правоздатність фізичної особи в конституційно-правовій сфері настає від моменту її народження і припиняється після її смерті.

*Арановский К. В.* Государственное право зарубежных стран: Учебник для вузов.-М.: ФОРУМ - ИНФРА-М, 1998.-С. 18.

*Дієздатність* - це обумовлена конституційно-правовою нормою здатність суб'єкта конституційно-правового відношення своїми діями набувати і здійснювати суб'єктивні права та юридичні обов'язки. У повному обсязі дієздатність фізичної особи в конституційно-правовій сфері виникає з досягненням нею 18 років. В окремих випадках закон передбачає деякі винятки. Так, наприклад, зміна громадянства дітей у разі зміни громадянства їхніх батьків, а також у разі усиновлення, може відбуватися тільки за згодою дітей, які досягли 15 років (ст. 16 Закону України «Про громадянство України»); засновниками молодіжних і дитячих громадських організацій можуть бути громадяни України, громадяни інших держав, особи без громадянства, які також досягли 15-річного віку (ст. 11 Закону України «Про об'єднання громадян»).

Коло суб'єктів конституційно-правових відносин є досить специфічним і характеризує особливість таких відносин щодо інших видів правовідносин. Так, суб'єктами конституційно-правових відносин можуть бути:

1) фізичні особи - громадяни, іноземці, біпатриди (особи, які мають два громадянства), апатриди (особи без громадянства);

2) спільноти (колективи) людей - народ України, територіальні громади, населення адміністративно-територіальних одиниць (областей, Автономної Республіки Крим, районів);

3) Українська держава в цілому;

- 4) Автономна Республіка Крим - невід'ємна складова частина України, що має автономний статус;
  - 5) органи державної влади України та їхні посадові особи;
  - 6) органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи;
  - 7) кандидати в депутати, кандидати у Президенти України, кандидати на посади сільських, селищних, міських голів;
  - 8) народні депутати України;
  - 9) депутати місцевих рад;
  - 8) збори виборців;
  - 9) депутати представницьких органів місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови;
  - 9) органи та посадові особи Верховної Ради України;
  - 10) виборчі комісії;"
  - 11) об'єднання громадян - політичні партії, громадські організації, профспілки, релігійні об'єднання;
  - 12) органи самоорганізації населення, загальні збори громадян за місцем проживання тощо.
- Деякі із зазначених суб'єктів можуть виступати як носії прав

еволюція. Матеріальне і нематеріальне виробництво;

та обов'язків, передбачених приписами лише конституційно-правових норм, тобто вони не можуть бути учасниками правовідносин, що виникають внаслідок реалізації інших видів норм національного права України (наприклад, збори виборців, народ України, збори громадян за місцем проживання тощо).

Досить складним є питання щодо конституційної правосуб'єктності *юридичної особи* - одного з основних суб'єктів приватного (цивільного) права. Це поняття не міститься в Конституції України, але передбачене деякими джерелами конституційного права, наприклад, Законом України «Про Конституційний Суд України».

У Цивільному кодексі України під юридичною особою розуміється організація, створена і зареєстрована в установленому законом порядку (ст. 80). При цьому згідно зі ст. 81 Цивільного кодексу України юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. До останніх відносять організації, створені розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. Цей статус можна було б, на думку автора, надати територіальним громадам, Автономній Республіці Крим, Українській державі в цілому.

. Аналізуючи суб'єктний склад конституційно-правових відносин, слід підкреслити, що їхньою важливою особливістю є *нерівноправність суб'єктів*. Ця обставина обумовлена тим, що в конституційно-правових відносинах (особливо в конкретних) діє принцип влади і підпорядкування, тобто одні із суб'єктів виступають управомоченою стороною, інші - зобов'язаною. Водночас один і той самий суб'єкт конституційного права в різних конституційно-правових відносинах може виступати одночасно як управомоченою, так і зобов'язаною (підпорядкованою) стороною. Наприклад, у випадках, коли людина виступає суб'єктом конституційних прав і свобод, вона може вимагати від держави відповідних гарантій реалізації цих прав і свобод. І, навпаки, держава вимагає від людини виконання її конституційних обов'язків.

**Зміст конституційно-правових** відносин характеризується складною структурою. Умовно в конституційно-правовому відношенні вирізняють юридичний (суб'єктивні права та юридичні обов'язки) і матеріальний (фактична поведінка суб'єктів) зміст<sup>1</sup>. При цьому в конкретних конституційно-правових відносинах

<sup>1</sup> Конституционное право: Учебник / Отв. ред. В. В. Лазарев.- С. 29.

*суб'єктивне право* учасників конституційно-правових відносин -це їхня, гарантована конституційно-правовою нормою, можливість вільно діяти в певних, визначених нормою межах, а юридичний обов'язок - установлена конституційно-правовою нормою вимога діяти певним, чітко визначеним чином або утриматися від здійснення певних дій.

Юридичний зміст загальних конституційно-правових відносин виявляється через конституційно-правовий статус їх суб'єктів. При цьому конституційно-правові норми не містять конкретного переліку суб'єктів і не індивідуалізують їхні взаємні права та обов'язки. Для таких відносин характерним є особливий механізм реалізації їх суб'єктами своїх прав та обов'язків. Так, у значній частині цих відносин права та обов'язки суб'єктів реалізуються не безпосередньо, а через інші правовідносини, що виникають внаслідок реалізації різних видів правових норм і мають конкретний характер.

\* \* \*

Виникнення конкретних конституційно-правових відносин пов'язане з *юридичними фактами*, які приводять у дію конституційно-правову норму.

**Юридичні факти** - це конкретні життєві обставини, з якими конституційно-правові норми пов'язують виникнення, зміну або припинення конституційно-правових відносин. Юридичні факти формулюються у гіпотезах конституційно-правових норм і залежно від їх зв'язку з індивідуальною волею суб'єкта поділяються на дві групи: *події та дії*.

*Події* - це юридичні факти, що не залежать від волі суб'єктів (наприклад, досягнення громадянином України вісімнадцятирічного віку згідно зі ст. 70 Конституції України є підставою виникнення правовідносин з реалізації активного виборчого права).

*Дії* - це юридичні факти, що залежать від волі та свідомості суб'єктів конституційно-правових відносин. Під кутом зору законності дії поділяються на *правомірні та неправомірні*. *Правомірні дії* зумовлюють виникнення у суб'єктів прав та обов'язків, передбачених конституційно-правовими нормами. При цьому правомірні дії також поділяються на дві групи: *юридичні акти* і *юридичні вчинки*. *Юридичні акти* - це правомірні дії, що здійснюються суб'єктами з метою вступу їх у певні конституційно-правові відносини, а *юридичні вчинки* - це правомірні дії, що безпосередньо не спрямовані на виникнення, припинення або зміну конституційно-правових відносин, але тягнуть за собою такі наслідки.

*Неправомірні дії* - це юридичні факти, що суперечать вимогам конституційно-правових норм. Вони можуть стати підставою для притягнення відповідних посадових осіб та органів публічної влади до відповідальності.

При цьому доцільно звернути увагу на те, що порушення конституційно-правових норм може тягти за собою як конституційно-правову (конституційну) відповідальність, так і відповідальність, передбачену іншими галузями права (кримінальним, адміністративним, цивільним). Наприклад, згідно зі ст. 65 Конституції України захист Вітчизни, незалежності й територіальної цілісності України, шанування її державних символів є обов'язком громадян України. Порушення громадянами України вимог цієї конституційно-правової норми тягне за собою адміністративну або кримінальну відповідальність.

Класифікація конституційно-правових відносин (схема 4) здійснюється за різними підставами:

1. *За змістом* вони поділяються на такі групи:

- відносини, що виникають із закріпленням засад конституційного ладу України. Це, наприклад, відносини, що характеризують народовладдя, форму держави, поділ влади, верховенство права, принципи взаємовідносин людини і держави тощо;
- відносини, що виникають із закріпленням та охороною конституційно-правового статусу людини і громадянина (громадянство, конституційні права і свободи, їхні гарантії тощо);
- відносини, що виникають у процесі народного волевиявлення (вибори, референдум);
- відносини, що виникають у процесі організації та функціонування системи органів державної влади;
- відносини, що виникають у процесі встановлення територіального устрою України і відносини між Україною в цілому та її складовими частинами;
- відносини, що виникають у процесі організації та функціонування місцевого самоврядування.

2. Залежно від *характеру взаємовідносин суб'єктів* їх поділяють на загальні, конкретні конституційно-правові відносини та конституційно-правові стани.

Загальний або конкретний характер конституційно-правових відносин зумовлений характером відповідних норм конституційного права. Так, реалізація конституційно-правових норм загаль-

## 30

норегулятивного характеру (норм-принципів, норм-декларацій, норм-дефініцій тощо) приводить до виникнення *конституційно-правових відносин загального характеру*, якими не визначаються конкретні суб'єкти відносин, їхні взаємні права та обов'язки (ці питання деталізуються в чинному законодавстві та в конкретних правовідносинах). Це, зокрема, стосується декларованих Конституцією України принципів народного суверенітету (ст. 5), поділу влади (ст. 6). Зазначені відносини регулюються нормами конституційного права в головних рисах.

Інколи виокремлюють особливий різновид загальних конституційно-правових відносин - *конституційні стани*, себто такі відносини, якими визначаються конкретні суб'єкти. А права та обов'язки цих суб'єктів чітко не встановлено, наприклад, стан громадянства або статус Автономної Республіки Крим у складі України.

Для конкретних конституційно-правових відносин характерним є наявність чітко визначених сторін і визначені взаємовідносини між ними. На відміну від загальних конституційно-правових відносин вони регулюються нормами конституційного права в повному обсязі.

## 4. Відповідальність у конституційному праві

*Поняття конституційно-правової відповідальності; суб'єкти конституційно-правової відповідальності; форми та підстави конституційно-правової відповідальності.*

Як уже зазначалося вище, переважна більшість конституційно-правових норм не містить санкції, тож у разі їх порушення для відповідних суб'єктів настає юридична відповідальність, передбачена іншими галузями права (кримінальним, адміністративним, трудовим тощо).

Окремі конституційно-правові норми містять санкції, що їх можна поділити на дві групи:

- а) бланкетні санкції, в яких не встановлюються конкретні форми відповідальності, і які для вирішення питання про притягнення до юридичної відповідальності відсилають до

кримінального, адміністративного, цивільного чи іншого галузевого законодавства, як-от: «За віддання і виконання явно злочинного розпорядження чи наказу настає юридична відповідальність» (ст. 60 Конституції України), «Кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі,

культурній спадщині, відшкодувати завдані ним збитки» (ст. 66 Конституції України); б) санкції, що передбачають конкретні форми відповідальності.

В останньому випадку мова йде про особливий вид юридичної відповідальності - *конституційно-правову відповідальність*. Слід підкреслити, що проблематика конституційно-правової відповідальності є однією з найскладніших в сучасній науці конституційного права. Це пов'язано з тим, що, по-перше, цей вид юридичної відповідальності поки що не вирішено як самостійний в чинному законодавстві. По-друге, вітчизняна юридична наука робить лише перші кроки у вивченні питань конституційно-правової відповідальності<sup>1</sup>, тож іще не сформульовано загальновизнаного визначення конституційно-правової відповідальності, висловлюються різні думки щодо її співвідношення з політичною та моральною відповідальністю і щодо кола суб'єктів конституційно-правової відповідальності. Подібна ситуація склалась і в інших пострадянських країнах, де науковці також лише беруться до комплексного вивчення питань, пов'язаних із конституційно-правовою відповідальністю.

Зазначене обумовлює доцільність детальніше зупинитися на аналізі таких питань, як поняття, суб'єкти, форми та підстави конституційно-правової відповідальності.

**Поняття конституційно-правової відповідальності.** В юридичній літературі можна спостерігати різні підходи до визначення конституційно-правової відповідальності.

Перший підхід характеризується тим, що його прихильники обмежуються загальною характеристикою конституційно-правової відповідальності, розглядаючи її, наприклад, як відповідальність державних органів і посадових осіб за порушення конституційно-правових норм<sup>2</sup> або як настання несприятливих наслідків для суб'єкта, який скоїв правопорушення (негативна відповідальність), а також як правовий стан, обумовлений участю в публічно-правових відносинах (позитивна відповідальність)<sup>3</sup>.

Другий підхід пов'язаний з намаганням деталізувати поняття конституційно-правової (конституційної) відповідальності, виріз-

<sup>1</sup> Див., наприклад: *Наливайко Л. Р.* Конституційно-правова відповідальність: питання теорії та практики: Автореф. дис.... канд. юрид. наук- К., 2000.

<sup>2</sup> Див., наприклад: *Баглай М. В., Туманов В. А.* Малая энциклопедия конституционного права.-М.: Изд-во БЕК, 1998.- С. 295.

<sup>3</sup> *Колушин Е. И.* Конституционное (государственное) право России: Курс лекций.- С. 21.

няючи п окремі напрямки - відповідальність владних структур перед суспільством, відповідальність держави за забезпечення прав і свобод людини і громадянина, відповідальність окремої особистості (групи осіб) за невиконання своїх обов'язків або за зловживання своїми правами, що закріплені в Конституції<sup>1</sup>.

На думку автора, перший підхід не дозволяє чітко відокремити конституційно-правову відповідальність від інших видів юридичної відповідальності (за порушення конституційно-правових норм може наставати, наприклад, кримінальна чи адміністративна відповідальність), а другий надто ускладнює саме визначення конституційно-правової відповідальності.

Розкриваючи зміст поняття «конституційно-правова відповідальність», доцільно, як уявляється, виходити із загальнішого поняття «юридична відповідальність», яке в теорії

держави та права визначається як несприятливі наслідки, що настають для суб'єкта правопорушення, який не дотримується припису правової норми.

Відповідно конституційно-правову відповідальність у загальному вигляді слід розглядати як несприятливі наслідки, що настають для суб'єкта конституційно-правового делікту (правопорушення). Ці несприятливі наслідки мають особливий політико-правовий характер і передбачаються в санкціях конституційно-правових норм. З урахуванням зазначеного можна зробити висновок: конституційно-правова відповідальність - *це особливий вид юридичної відповідальності, що має складний політико-правовий характер, настає за скоєння конституційно-правового делікту та яка знаходить вияв у передбачених конституційно-правовими нормами особливих несприятливих наслідках для суб'єкта конституційного делікту.*

Все сказане стосується конституційно-правової відповідальності в її негативному значенні. В юридичній літературі формулюється також поняття позитивної юридичної відповідальності - себто такої, що настає без вини. І справді, конституційне право має приклади такої відповідальності; зокрема, згідно з п. 10 ст. 106 Конституції України Президент України за поданням

<sup>1</sup> Наприклад: *Фрицький О. Ф.* Конституційне право України.- С. 25-35; *Колосова Н. М.* Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации.-М: Городец, 2000.- С. 6-7.

Прем'єр-міністра України припиняє повноваження членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій. Юридично це можна зробити без зазначення підстав відставки і тим паче без посилань на будь-яку вину з боку зазначених осіб.

\* \* \*

**Суб'єкти конституційно-правової відповідальності.** Питання щодо кола суб'єктів конституційно-правової відповідальності є чи не центральним у контексті цієї проблематики. Досить поширеними є спроби звести його лише до органів державної влади та їх посадових осіб<sup>1</sup>.

На погляд автора, коло суб'єктів конституційно-правової відповідальності є набагато ширшим, до нього можна віднести також: органи місцевого самоврядування (їхні рішення з мотивів невідповідності Конституції чи законам України зупиняються в установленому законом порядку з одночасним зверненням до суду - ст. 144 Конституції України); політичні партії (анулювання реєстраційного свідоцтва у разі невиконання політичною партією вимог Закону України «Про політичні партії» - ст. 24 Закону України «Про політичні партії»); громадян України (наприклад, утрата громадянства України, якщо громадянин України після досягнення ним повноліття добровільно набув громадянство іншої держави або якщо громадянин України без згоди державних органів України добровільно вступив на військову службу, на роботу в службу безпеки, правоохоронні органи, органи юстиції або органи державної влади чи органи місцевого самоврядування іншої держави - ст. 19 Закону України «Про громадянство України» чи скасування рішення про оформлення набуття громадянства України ст. 21 Закону України «Про громадянство України»); іноземних громадян та апатридів (наприклад, позбавлення іноземця чи апатрида статусу біженця - ст. 15 Закону України «Про біженців»).

Відкритим залишається питання щодо конституційно-правової відповідальності територіальних громад (згідно з чинним законодавством конституційно-правову

відповідальність несуть лише органи та посадові особи місцевого самоврядування - ст. 144 Кон-

*'Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации.- М: НОРМА: ИНФРА, 1998.-- С. 32.*

ституції України). Останнє пов'язане з невизначеністю юридичного статусу територіальної громади.

В юридичній літературі<sup>1</sup> обґрунтовується висновок щодо необхідності введення до кола суб'єктів конституційно-правової відповідальності *держави*. Зокрема, до конституційно-правової можна також віднести відповідальність держави перед громадянами за масові порушення законності, що були допущені в минулому. Так, наприклад, відповідно до Закону України «Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні» від 17.04.91 р. реабілітовані особи, які з політичних мотивів були необґрунтовано засуджені судами або піддані репресіям позасудовими органами, зокрема «двійками», «трійками», особливими нарадами і в будь-якому іншому позасудовому порядку, за вчинення на території України діянь, кваліфікованих як контрреволюційні злочини за кримінальним законодавством України до набрання чинності Законом СРСР «Про кримінальну відповідальність за державні злочини» від 25 грудня 1958 р., а також громадяни, заслані й вислані з постійного місця проживання та позбавлені майна за рішенням органів державної влади й управління з політичних, соціальних, національних, релігійних та інших мотивів під приводом боротьби з куркульством, противниками колективізації, так звані бандпособники та їхні сім'ї. Реабілітованих було поновлено в усіх громадянських правах, цим громадянам виплатили компенсацію. Прийняття цього Закону фактично означало визнання того факту, що суб'єктом правопорушення може виступати держава в цілому.

Інша форма відповідальності держави перед громадянами пов'язана з реалізацією права громадян оскаржити в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55 Конституції України). Крім того, існує і конституційно-міжнародна відповідальність держави за забезпечення прав і свобод людини і громадянина в Україні, що пов'язано з реалізацією права людини і громадянина звертатися в міждержавні органи (насамперед, до Європейського суду з прав людини) для захисту своїх прав і свобод.

Див., наприклад: *Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации,- С. 139.*

35

\*\*\*

**Форми конституційно-правової відповідальності.** Конкретні форми конституційно-правової відповідальності передбачаються санкціями конституційно-правових норм і можуть бути класифіковані за різними підставами - *по суб'єктах відповідальності* (індивідуальні санкції, санкції, що застосовуються до колективного суб'єкта); *залежно від того, який суб'єкт застосовує конституційно-правові санкції* (Президент України, Верховна Рада України, територіальна громада тощо); *за метою і наслідками санкцій* (право-відновні, попереджувальні, санкції, спрямовані на припинення конституційного правопорушення, санкції-стягнення).

На думку автора, пріоритетне значення має класифікація форм конституційно-правової відповідальності за *характером негативних наслідків санкції*. Аналіз Конституції України та інших джерел конституційного права України, що містять норми, які передбачають конституційно-правову відповідальність, дозволяє зробити висновок, що цією підставою конкретні форми конституційно-правової відповідальності можна систематизувати таким чином:

1. Дострокове припинення повноважень органів публічної влади та їхніх посадових осіб, зокрема:

- усунення Президента України з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту - ст. 111 Конституції України;

- дострокове припинення повноважень Верховної Ради України Президентом України - п. 8 ст. 106 Конституції України;

- прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України - ст. 87 Конституції України;

- звільнення Президентом України з посади Генерального прокурора України - п. 11 ст. 106 Конституції України;

- дострокове припинення повноважень народного депутата України - статті 79, 81 Конституції України;

- відставка Кабінету Міністрів України або окремих його членів - ст. 115 Конституції України;

- дострокове припинення повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальною громадою - ст. 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо.

2. Скасування, зупинення актів органів публічної влади та їхніх посадових осіб, накладання на них вето, зокрема:

- скасування рішень голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України - ст. 118 Конституції України;

- визнання Конституційним Судом України законів та інших

правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (повністю або їхніх окремих положень) неконституційними - ст. 152 Конституції України;

- накладання Президентом України вето на закони, прийняті Верховною Радою України,- ст. 94 Конституції України;

- скасування рішень голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України,- ст. 118 Конституції України;

- зупинення рішень органів місцевого самоврядування -ст. 144 Конституції України тощо.

3. Встановлення обмежень щодо реалізації окремих конституційних прав і свобод відповідними суб'єктами конституційного права, зокрема:

- заборона утворення і діяльності об'єднань громадян - ст. 37 Конституції України;

- відмова в реєстрації кандидатів у депутати - ст. 47 Закону України «Про вибори народних депутатів України»;

- скасування рішення про реєстрацію кандидата в депутати -ст. 49 Закону України «Про вибори народних депутатів України»;

- втрата громадянства України, скасування рішення про оформлення набуття громадянства України (статті 19, 21 Закону України «Про громадянство України»;

- позбавлення статусу біженця - ст. 15 Закону України «Про біженців» тощо.

\* \* \*



**Підстави конституційно-правової відповідальності.** У загальній теорії держави та права зазвичай виділяють дві складові підстав юридичної відповідальності - *фактичну підставу* (склад правопорушення) та *нормативну підставу* (норми права), що уявляється цілком логічним, заслуговує принципової підтримки і може бути застосовано в аналізі підстав конституційно-правової відповідальності.

І справді, підстава конституційно-правової відповідальності - це і конкретна норма конституційного права, яку було порушено, і одночасно - наявність у діянні особи (органу, держави) конкретного складу конституційного делікту.

Нормативною підставою конституційно-правової відповідальності може бути визнано порушення норм Конституції України та інших джерел галузі конституційного права. Водночас конституційно-правові норми досить часто не містять чітких юридичних

підстав притягнення суб'єкта до конституційно-правової відповідальності. Наприклад, згідно зі ст. 106 Конституції України Президент України припиняє повноваження Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, голів місцевих державних адміністрацій, скасовує акти Кабінету Міністрів України тощо. Але реалізуючі зазначені повноваження, Президент, власне, не пов'язаний ніякими правовими умовами (в усякому разі, їх не визначено нормами конституційного права). В подібних випадках можна робити висновок щодо існування прогалин у конституційному праві або ж про наявність політичної відповідальності.

Фактична підстава конституційно-правової відповідальності - це конкретний конституційно-правовий делікт, склад якого передбачає об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єкт і суб'єктивну сторону.

*Об'єктом* конституційно-правового делікту може виступати конституційний лад, законність, правопорядок.

*Об'єктивна сторона* конституційно-правового делікту містить саме діяння, його негативні наслідки та причинний зв'язок між ними. Слід підкреслити, що конституційно-правова відповідальність може наступати лише у випадках прямого порушення конституційно-правової заборони чи невиконання функцій, завдань, обов'язків, покладених конституційно-правовою нормою на суб'єктів конституційного права.

Коло *суб'єктів* конституційно-правової відповідальності вже аналізувалося вище.

Певні труднощі можуть виникнути в аналізі *суб'єктивної сторони* конституційно-правового делікту. Як відомо, одним із найважливіших елементів суб'єктивної сторони як психічного відношення суб'єкта до діяння є вина, а в окремих працях висловлюється думка щодо можливості настання негативної конституційно-правової відповідальності без вини<sup>1</sup>. На думку автора, без вини конституційно-правова відповідальність втрачає будь-який сенс і стає безпредметною. Інша справа, що стосовно деяких суб'єктів інколи досить складно встановити конкретну форму вини - намір чи необережність, наприклад, у випадку дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови, якщо він не забезпечує здійснення наданих йому повноважень - ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

<sup>1</sup> Колюшин Е. И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций.- С. 27.

## 5. Джерела галузі конституційного права

*Поняття джерел галузі конституційного права; роль природного права як джерела конституційного права; ієрархія джерел позитивного конституційного права.*

Норми конституційного права знаходять відображення в різних зовнішніх формах, які звичайно іменуються джерелами конституційного права<sup>1</sup>. У сучасній науці конституційного права вирізняють дві основні сфери джерел конституційного права: *природне право і позитивне право*<sup>2</sup>.

**Природне право** відображає загальнолюдські уявлення про свободу, справедливість, невідчуженість прав людини. Воно має особливо суттєве значення для конституційного права України, що повинне забезпечити охорону свободи людини, виступає критерієм демократизму всієї правової системи України.

Після Другої світової війни приписи природного права знайшли відображення в багатьох міжнародно-правових документах, які закріплюють міжнародні стандарти в галузі прав людини і мають обов'язкову силу для держав - членів світового співтовариства. У Конституції України також закріплено всі найважливіші природні права (право на життя, на недоторканність особи, право територіальної громади на місцеве самоврядування тощо).

Це свідчить про те, що приписи природного права набувають чіткої правової оболонки, і позитивне право значною мірою зливається з природним правом. Одночасно зростає роль природного права як гарантії незворотності процесу формування демократичної, соціальної та правової держави. Усвідомлення природного права як джерела конституційного права, його розуміння як вищого імперативу для всіх гілок влади унеможливило внесення до Конституції та законів України таких змін, які призвели б до ліквідації конституційного ладу, реставрації тоталітаризму в Україні.

Термін «джерело права» використовується в юридичному сенсі як форма вираження й закріплення (а також зміни або скасування) правових норм (Див.: Общая теория государства и права: Академический курс: В 2 т. / Подред. проф. М. Н. Марченко.- Т. 2.- М.: Зерцало, 1998.- С. 133.

Див., наприклад: *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов.- М.: ИНФРА-М,

### **Джерела позитивного конституційного права України**

систематизуються за їхньою юридичною силою. До них належать (схема 5):

1. *Конституція України*, яка є головним джерелом конституційного права. Вона встановлює найбільш важливі норми і принципи, на основі яких здійснюється детальна правова регламентація в різних формах. Деякі норми Конституції України, згідно з її ст. 8 (ч. 3), мають пряму дію і не передбачають додаткової регламентації для застосування.

### **Система джерел галузі конституційного права України включає:**

Конституцію України - основне джерело національного права України

Акти колишніх СРСР та УРСР

Закони України, міжнародні договори України, інші нормативні акти Верховної Ради України

Нормативні укази Президента України

Нормативні постанови Кабінету Міністрів України

## Рішення Конституційного Суду України

### Нормативно-правові акти Верховної Ради АРК і Ради міністрів АРК

Статути територіальних громад, інші акти органів місцевого самоврядування, акти місцевих референдумів

### Схема 5. Джерела галузі конституційного права України

2. *Закони України*, що мають найвищу після Конституції України юридичну силу, приймаються Верховною Радою України або всеукраїнським референдумом і є найбільш поширеним джерелом конституційного права України. Звичайно, мова йде лише про ті закони, що містять конституційно-правові норми, наприклад, закони України «Про біженців», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про об'єднання громадян» тощо.

Своєю чергою, в літературі закони за юридичною силою поділяють на конституційні, органічні (додаткові) - закони, що мають проміжну між Конституцією та звичайними законами юридичну силу, та звичайні закони. Так, до конституційних відносять закони про внесення змін до Конституції, а критеріїв визначення закону як органічного в Конституції України не встановлено. Водночас окремі закони України можна характеризувати як органічні, наприклад, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 24 якого передбачає, що правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, цим та іншими законами, які не повинні суперечити положенням цього Закону. Цим установлюється вища юридична сила Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо інших законів України.

3. Інші акти нормативного характеру, що містять конституційно-правові норми і приймаються Верховною Радою України або всеукраїнським референдумом, наприклад, Декларація про державний суверенітет України (16 липня 1990 р.), яка встановила загальні принципи конституційно-правового розвитку України.

4. Нормативні укази Президента України, що містять конституційно-правові норми, наприклад, Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 р. № 503/97.

5. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, що містять конституційно-правові норми, наприклад, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок легалізації об'єднань громадян» від 26 лютого 1993 р. № 140.

6. Окремої уваги заслуговує питання щодо можливості віднесення до кола джерел конституційного права рішень Конституційного Суду України, які, з одного боку, мають ненормативний характер, а з іншого - є обов'язковими до виконання на території України.

41

На думку автора, до джерел галузі конституційного права необхідно віднести рішення Конституційного Суду України, в яких установлюється конституційність законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, подається офіційне тлумачення Конституції та законів України, наприклад, рішення Конституційного Суду України «У справі за конституційним поданням Центральної виборчої комісії щодо офіційного тлумачення положень частин одинадцятої та тринадцятої статті 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про тлумачення Закону України «Про вибори народних депутатів України») (25.03.98), рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента

України щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої статті 94 Конституції України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) (07.07.98) тощо. Подібні рішення Конституційного Суду України доцільно розглядати як допоміжні джерела галузі конституційного права - вони передбачають припинення дії законів, інших правових актів або їх окремих положень, що визнані неконституційними

7. Міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України. Такі договори, згідно з ч. 1 ст. 9 Конституції України, є частиною національного законодавства України.

8. Нормативно-правові акти колишніх СРСР та УРСР, які є джерелами конституційного права України на підставі принципу правонаступництва або на період, поки буде прийнято відповідні акти України (згідно із Законом України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 р.).

9. Акти органів місцевого самоврядування та акти місцевих референдумів. Конституція України закріплює право органів місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, постановляти рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ст. 144). Якщо ці рішення регулюють відносини у сфері конституційного права, то їх слід визнавати його джерелами. До них, зокрема, можна віднести статuti територіальних громад сіл, селищ і міст, а також рішення, якими затверджуються положення про органи самоорганізації населення.

Особливе місце в системі джерел конституційного права України посідає Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації

та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 р. Згідно зі ст. 61 Договору положення Конституції України 1978 року діяли лише в частині, що узгоджувалася з цим Договором.

## 6. Наука конституційного права

*Становлення та розвиток науки конституційного права; предмет і метод науки конституційного права; джерела науки конституційного права.*

**Наука конституційного права** - галузева юридична наука, що являє собою цілісну систему знань, висновків та ідей щодо основ повновладдя народу, правового статусу людини і громадянина, організації та діяльності органів державної влади, засад місцевого самоврядування тощо.

Наука про державу виникла ще в Стародавній Греції (Арісто-тель, Платон) і розвивалася протягом усіх наступних століть.

Великий вклад у становлення ідей конституціоналізму, конституційного права внесли мислителі XVI-XVIII ст. Т. Гоббс, Ж. Бо-ден, Н. Макіавеллі, Дж. Локк, Ш. Монтеск'є, Т. Пейн та ін., які сформулювали чимало положень, що були покладені в основу сучасного конституційного права (про народний суверенітет, поділ влади, природні права людини тощо). Ці ідеї знайшли втілення в перших писаних конституціях, зокрема у «Пактах і конституціях законів та вольностей Війська Запорозького» (Конституції Пилипа Орлика, які було прийнято 5 квітня 1710 р.).

Як самостійна, відокремлена від загальної теорії держави і права, наука конституційного (державного) права сформувалася лише в XIX ст. В сучасній світовій науці конституційного права вирізняють два основні її напрямки: *радикалістський* та *ліберальний*<sup>1</sup>.

Радикалістський напрямок представлено в основному працями марксистів, революційних демократів і лівих радикалів, які розглядають конституційне (державне) право з позиції класової боротьби, диктатури окремого класу (блоку класів). У працях дослід-

<sup>1</sup> Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран.- М.: Юристъ, 1997.-С. 22-23.

43

ників цього напрямку йдеться про соціалістичну, народну демократію, хоча фактично вони виступають за авторитарні системи управління, проти посілу влади і місцевого самоврядування, за одержавлення економіки, за нерівність у правах різних груп населення (перевагу в правах робітничого класу, «трудящих»), підпорядкованість інтересів людини міфічним інтересам держави, за застосування насильницьких засобів для ліквідації «експлуататорів» тощо.

Ліберальний напрямок представлено у працях вчених, зокрема українських, таких, наприклад, як М. О. Баймуратов, В. С. Журав-ський, В. М. Колодій, В. В. Копейчиков, В. Ф. Погорілко, П. Б. Сте-цюк, Ю. Н. Тодика, Є. А. Тихонова, О. Ф. Фрицький, В. І. Чушенко, В. М. Шаповал та ін., які вважають, що конституція, як і конституційне право в цілому, не може розглядатись як знаряддя диктатури, а є вираженням соціального компромісу між різними групами населення, документом, який втілює в своїх нормах загальнолюдські цінності (свободу, демократію, права людини, соціальну справедливість тощо). Представники цього напрямку виступають за демократичну, соціальну і правову державу, поділ влади, визнання та гарантування місцевого самоврядування, пріоритет прав і свобод людини, мирні засоби розв'язання соціальних конфліктів, за справді народний, а не класовий характер державної влади.

Сучасна українська наука конституційного права перебуває на етапі становлення, що пов'язане з намаганням подолати стереотипи й догми радянської науки державного права, яка, власне, зводилася до «наукового» обґрунтування конституційності існуючих за часів тоталітаризму державного ладу, партійної диктатури, насилля та обмеження прав людини.

Вітчизняна наука конституційного права прагне на основі світових досягнень обґрунтувати інститути й категорії конституційного права, роль Конституції в суспільному житті, напрямки формування конституційного ладу. Важливим поштовхом для розвитку науки конституційного права стали розроблення і прийняття Конституції України. Конституційний процес обумовив необхідність аналізу конституційних інститутів, які заперечувалися старим тоталітарним ладом: принципу поділу влади, місцевого самоврядування, парламентаризму тощо.

З прийняттям Конституції України 1996 р. увага науки конституційного права концентрується на проблемах реалізації її положень, взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства,

ролі політичних партій у поглибленні демократичних процесів в українському суспільстві.

Зміст і призначення науки конституційного права обумовлені її функціями. В літературі вирізняють такі функції науки конституційного права: політичну, методологічну, ідеологічну, евристично-прогностичну, комунікативну, інтегративну, практико-прикладну, роз'яснювальну та експертну<sup>1</sup>.

**Предметом науки конституційного права є конституційно-правові норми та суспільні відносини, що регулюються цими нормами. Наука конституційного права вивчає також практику реалізації конституційно-правових норм, досліджує закономірності розвитку**

галузі конституційного права, формулює практичні рекомендації з метою вдосконалення конституційно-правових норм і конституційно-правових відносин (схема 6). Предмет науки конституційного права визначає її *функції*, в яких розкривається роль цієї галузевої юридичної науки для державотворення, правотворчого і правозастосовчого процесів, формування правової

**Наука конституційного права вивчає:**

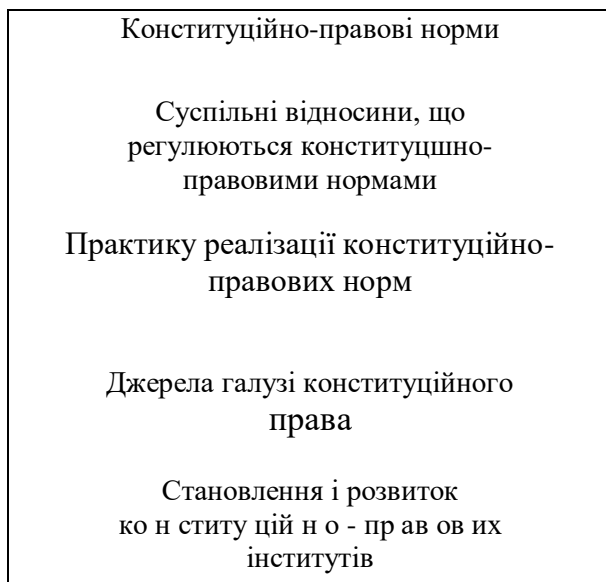


Схема 6. Предмет науки конституційного права

Див.: Мелащенко В. Ф. Основи конституційного права України.- К.: Вентурі, 1995.-С. 184-185; Тодика Ю. Н., Супрунук Е. В. Конституционное право Украины: отрасль права и наука: Учебное пособие.- С. 48^19.

45

свідомості і правової культури працівників органів публічної влади й населення тощо. Зокрема, наука конституційного права реалізує політичну, методологічну, ідеологічну, прогностичну, комунікативну, експертну функції<sup>1</sup>.

Сучасною наукою конституційного права застосовуються різні методи вивчення конституційно-правових явищ.

**Метод науки** конституційного права - це сукупність правил, засобів, принципів наукового пізнання, які забезпечують отримання об'єктивних достовірних знань. Важливе місце серед них посідають методи:

- 1) формально-юридичний, що застосовується в дослідженні нормативних джерел;
- 2) порівняльно-правовий, що дозволяє аналізувати різні моделі конституційно-правового регулювання;
- 3) історичний, що дозволяє вивчати динаміку становлення конституційно-правових інститутів, їхній історичний розвиток;
- 4) системний, застосування якого дозволяє аналізувати структуру всієї галузі конституційного права, взаємозв'язок конституційно-правових інститутів;
- 5) статистичний, за допомоги якого вивчається практика реалізації конституційно-правових норм, ефективність їхньої дії;
- 6) конкретно-соціологічний (вивчення громадської думки, проведення експериментів тощо).

**Джерелами науки конституційного права є:**

- 1) **нормативно-правові акти** (чинні й такі, що вже втратили чинність), які містять конституційно-правові норми. Наука конституційного права обґрунтовує ідеологію та концептуальні положення нормативно-правових актів - джерел галузі конституційного права, досліджує тенденції конституційно-правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних з організацією та здійсненням публічної влади. На основі наукових досягнень розробляються нові конституційні законопроекти, проекти законів та інших нормативно-правових актів;
- 2) **праці вітчизняних і закордонних вчених**, які безпосередньо

Детальніше див.: Конституційне право України: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. академіка АПрН України, доктора юридичних наук, професора Ю. М. Тодики, доктора юридичних і політичних наук, професора В. С. Журавського.- С. 40-42.

чи опосередковано стосуються проблем, пов'язаних із предметом науки конституційного права. Так, вагоме значення для розвитку науки конституційного права в цілому, її окремих положень мають праці таких відомих українських вчених, як: М. Баймуратов, М. Воронов, А. Георгіца, В. Журавський, Р. Калюжний, А. Колодій, В. Копейчиков; С. Лисенков, Г. Мурашин, Н. Нижник, В. Опришко, В. Погоріло, М. Пухтинський, П. Рабинович, С. Сте-цюк, Є. Тихонова, Ю. Тодика, М. Хавронюк, Н. Шукліна, Ю. Шемшученко, О. Фризький та ін. Ці вчені багато зробили у плані дослідження актуальних проблем конституціоналізму, розбудови правової держави та становлення громадянського суспільства, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, формування сучасної децентралізованої системи територіальної організації влади;

3) конституційно-правова практика - процеси, що відбуваються під час реалізації конституційно-правових норм органами державної влади, органами місцевого самоврядування, окремими громадянами та їхніми об'єднаннями.

**7. Конституційне право України як навчальна дисципліна**

*Мета навчальної дисципліни «конституційне право України»; зміст навчальної дисципліни «конституційне право України».*

Навчальна дисципліна «Конституційне право України» викладається в юридичних навчальних закладах і на юридичних факультетах, а її обсяг і зміст визначаються навчальними програмами, які самостійно розробляються кафедрами та затверджуються науковими радами відповідних закладів освіти.

Мета навчальної дисципліни конституційного права - ознайомити студентів з основними поняттями, якими оперує наука конституційного права, розкрити положення вчення про конституцію та показати особливості конституційного процесу в Україні, дати аналіз конституційно-правових інститутів.

\* \* \*

У рамках навчальної дисципліни «Конституційне право України» вивчаються основні положення науки конституційного права, зокрема:

47

- зміст предмета галузі конституційного права;
- основні положення вчення про конституцію;
- засади конституційного ладу України, конституційно-правове закріплення суверенітету Українського народу, форми Української держави;

- питання прав і свобод людини і громадянина, відповідність конституційно-правового регулювання основ правового статусу людини і громадянина міжнародним нормам прав людини;
- форми здійснення народовладдя, предмет і види референдумів в Україні, виборче право та виборча система України;
- конституційна система, принципи організації та діяльності органів державної влади, правовий статус Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України;
- конституційні принципи територіального устрою України;
- конституційно-правові засади організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні.

Глибоке засвоєння студентами положень науки конституційного права, конституційного законодавства України має важливе значення для формування у них належної професійної культури юриста і демократичного світогляду, для усвідомлення тих загальнолюдських цінностей, на яких базується Конституція України.

Велику користь у засвоєнні навчальної дисципліни «Конституційне право України» можуть мати підручники та навчальні посібники, видані останнім часом в Україні, авторами яких є, зокрема, такі відомі вчені-конституціоналісти, як: О. Городецький, В. Жу-равський, А. Колодій, В. Кравченко, М. Корнієнко, В. Мелешенко, А. Олійник, В. Погоріло, П. Рабинович, П. Стецюк, Ю. Тодика, В. Чушенко, О. Фрицький.

## **Розділ II ОСНОВИ ВЧЕННЯ ПРО КОНСТИТУЦІЮ**

### **1. Поняття та функції конституції**

*Поняття конституції, конституція юридична та конституція фактична; виникнення конституції, розроблення положень конституційної доктрини; історія світового конституційного розвитку; зміст конституції; функції конституції; дія конституції; порядок прийняття конституції.*

Термін «конституція» у різні часи використовувався в різних значеннях.

Вважається, що слово «constitutio» як нормативно-правий термін уперше вживалося в актах Стародавнього Риму (вони починалися зі словосполучення «Rem Publicum Constituere...»), що означає - «Римський народ установлює...» (у цьому випадку «римський народ» - як офіційна назва держави).

З історії стародавнього світу залишилося багато прикладів уживання терміна «конституція» (давньогрецький аналог - «полі-тія») для позначення нормативно-правових актів важливого державного значення. Зокрема, до наших днів дійшла «Афінська полі-тія» (відомо, що в бібліотеці Арістотеля зберігалось більше 150 політій грецьких міст-держав). У Стародавньому Римі конституціями називали окремі розпорядчі акти римських імператорів, наприклад, акти, що їх видав візантійський імператор Юстиніан (VI ст.) з метою проведення кодифікації римського права.

Див.: *Стецюк П. Б.* Основи теорії конституції та конституціоналізму. Ч. 1: Посібник для студентів. - Л.: Астролябія, 2003. - С. 6; Конституційне право України / За ред. В. Ф. Погорілка. - К.: Наук, думка, 1999. - С. 101; *Стахів М.* Зміна назви держави як вислід розвитку держави // Науковий збірник УВУ. ~ Мюнхен, 1948. - Т. 5. - С. 186-187.



В середньовічній Європі конституціями називали акти, в яких закріплювалися привілеї та вільності феодалів (Велика хартія вільностей 1215 р. в Англії; акти Фрідріха II - «Конституція про права князів духовних» (1220 р.), «Конституція про права князів світських» (1232 р.); Великий березневий ордонанс 1358 р. у Франції тощо).

Втім, ні в античному світі, ні в середні віки конституції в її сучасному розумінні не існувало. Як не було і таких законів, що їх можна було б розглядати як юридичну базу чинної нормотворчості, як акти, що визначали б належну організацію державної влади, закріплювали б надійні гарантії прав і свобод людини.

«Батьком» нормативно-правового терміну «конституція» в його сучасному значенні, як зазначає В. М. Шаповал, був видатний французький мислитель Шарль-Луї де Секонд Монтеск'є (1689— 1755), який, зокрема, використовував його для характеристики державного ладу тогочасної Великої Британії<sup>1</sup>.

Сьогодні наука конституційного права використовує термін «конституція» у кількох значеннях; насамперед, прийнято розрізняти *конституцію юридичну* і *конституцію фактичну (соціальну, живу тощо)*. При цьому існують різні підходи до розкриття їхнього змісту.

**Юридична конституція** - це система правових норм, які закріплюють засади конституційного (державного) ладу, встановлюють найвищі правові гарантії прав і свобод людини і громадянина, визначають систему, принципи організації та функціонування органів публічної влади (органів державної влади і органів місцевого самоврядування), встановлюють територіальний устрій держави. У визначенні юридичної конституції, на думку автора, слід звернути увагу на такі обставини:

- по-перше, практично в усіх державах світу існують нормативні акти, що іменуються конституціями. Але ніяк не всі ці акти закріплюють такі принципи організації державної влади, взаємовідносин влади з людиною та суспільством, які створюють передумови становлення конституційного ладу (на що, власне кажучи, і спрямовано конституцію). Тому подібні акти з досить великим наближенням можна вважати конституціями - це скоріше «квазіконституції», оскільки вони не встановлюють належної організації державної

Див.: Шаповал В. М. Від Руської Правди до Декларації про державний суверенітет України. Історичні форми правового регулювання державно-владних відносин // Віче,- 2000.- № 7.- С. 19.

влади, не забезпечують її обмеженість правом, не гарантують права і свободи людини і громадянина. Такі конституції, а їх яскравим прикладом слугують «радянські конституції» приймаються з метою надання видимості легітимності узурпованій владі, виконують роль своєрідних декорацій недемократичної системи влади;

- по-друге, в юридичній науці паралельно з терміном «конституція» вживається термін «основний закон», причому в багатьох працях ці терміни вживаються як тотожні<sup>1</sup>. Ця проблема має досить давні історичні корені. Відомо, що нормативно-правовий термін «основний закон» виник у XVI ст. (франц.: *«lex fundamental»*), коли він з'явився у працях французьких «тираноборців» для позначення акта, який не тільки визначав би устрій держави, статус її головних інститутів, зокрема й монарха, а й мав би бути головним, центральним серед інших нормативних актів. Отож, від самого початку вживання в терміні «основний закон» наголошувалося на формальній ознаці відповідного нормативного акта - його вищій юридичній силі.

На думку автора, сьогодні ототожнювати поняття «конституція» та «основний закон» навряд чи доцільно, оскільки, з одного боку, конституція може і не мати вищої юридичної сили стосовно до інших законів, наприклад, конституції Великої Британії чи Ізраїлю, а з іншого - не всі закони, проголошені основними, можна вважати конституціями - багато з

них, як зазначалося вище, не встановлюють засад конституційного ладу. Тому, якщо виходити з тотожності цих термінів, можна прийти до заперечення наявності конституційного ладу у Великій Британії, де немає основного закону, що саме по собі є алогічним - загальновідомо, що саме Велика Британія є батьківщиною конституції та однією з перших у світі конституційних держав. Крім того, в окремих країнах поняття конституції взагалі не пов'язується з юридичним верховенством. Так, в Ірані діє акт, що іменується конституцією, однак вища юридична сила визнається не за цим актом, а за Кораном.

Привабливішим уявляється розгляд доцільності розмежування понять «конституція» та «основний закон»<sup>2</sup>, що дозволяє краще

Див., наприклад: *Баглай М. В.*, Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов.- С. 65; *Коллюшин Е. И.* Конституционное (государственное) право России: Курс лекций.-С. 29; *Якушев А. В.* Конституционное право зарубежных стран (курс лекций).- М.: ПРИОР, 1999.- С. 8.

<sup>2</sup> *Арановский К. В.* Государственное право зарубежных стран: Учебник

51

зрозуміти призначення конституції, відокремити конституції від «квазіконституцій» - актів, що лише створюють конституційну видимість. З огляду на це доречним є поділ конституцій на *формальні* та *матеріальні*.

**Формальна (формально-юридична або формалізована) конституція** являє собою закон або кілька законів, наприклад, Конституцію Швеції складають чотири акти - Акт про престолонаслідування (1810 р.), «Форма правління» (1974 р.), Акт про свободу друку (1874 р.) та «Основний закон про свободу висловлювань»; Конституцію Фінляндії чотири органічні закони - «Форма правління Фінляндії» (1919 р.), Акт про Едускунте (1928 р.), Акт про право парламенту контролювати законність діяльності Державної ради і канцлера юстиції (1922 р.) та Акт про державний суд (1922 р.), який приймається в особливому порядку і має найвищу юридичну силу щодо всіх інших актів національного законодавства.

**Матеріальна конституція (конституція, що існує лише в матеріальному сенсі<sup>1</sup>)** являє собою значну кількість ухвалених у різні часи нормативних актів, судових рішень і конституційних звичаїв, які визначають засади державного ладу, основи організації органів державної влади, закріплюють і гарантують права і свободи людини, регулюють її взаємовідносини з державною владою<sup>2</sup>. Матеріальна конституція не має формалізованого характеру, тож акти, які її складають, не наділені вищою юридичною силою щодо інших законів.

Якщо юридична конституція - це завжди система правових норм, то терміни **фактична, соціальна, жива конституція** застосовуються для характеристики реального стану суспільних відносин, які складають предмет конституційного регулювання, вони позначають реально існуючі в країні основи державного ладу, фактичну ситуацію з правами та свободами людини тощо. Поява терміна «фактична конституція» пов'язана з тим, що юридична конституція, під кутом зору причин її появи, являє певну ідеальну

для вузов.- М.: ФОРУМ; ИНФРА, 1998.- С. 110.

<sup>1</sup> *Алебастрова И. А.* Конституционное право зарубежных стран: Учебное пособие.- С. 16.

<sup>2</sup> У деяких джерелах термін «матеріальна конституція» використовується як тотожний термінам «фактична конституція», «соціальна конституція» (див., наприклад: *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран.-С. 27).

модель устрою держави, взаємовідносин держави і людини, що передбачає встановлення певних механізмів обмеження державної влади, захисту людини від свавілля держави. Зрозуміло, що реально діючі механізми таких обмежень внаслідок різних чинників не відповідають абсолютно ідеальній моделі, юридична і фактична конституції можуть навіть суттєво різнитися, як це було характерно, наприклад, для «радянських конституцій».

При цьому слід розмежовувати поняття «фактичної конституції» та «реальної (дійсної) конституції». Творцем останнього був німецький соціаліст Ф. Лассаль, якому належить відома теза про те, що дійсна конституція країни - це фактичне співвідношення сил, які існують у країні).

Найбільш поширеним є використання терміна «конституція» в його формально-юридичному значенні, тобто як *основного закону держави, що приймається в особливому порядку, має найвищу юридичну силу та регулює найважливіші суспільні відносини, які визначають принципи організації публічної влади, закріплюючи при цьому засади конституційного ладу, гарантії прав і свобод людини і громадянина, систему, порядок організації та компетенцію органів державної влади, територіальний устрій держави, державні символи.*

У переважній більшості країн, зокрема і в Україні, юридична формальна конституція представлена одним і єдиним актом. Такі конституції іменують *кодифікованими*, або *консолідованими*,<sup>x</sup> *конституціями*. Кодифікована конституція є зручною для користування її текстом, адже будь-якій особі набагато простіше ознайомитися з конституційними нормами, якщо вони містяться в єдиному документі. *Некодифіковані (неконсолідовані) конституції* складаються з кількох актів, що може викликати певні труднощі, оскільки необхідно чітко орієнтуватися, які закони є основними, а які - неосновними.

Нарешті, виділяють *юридичні конституції змішаного типу (комбіновані конституції)*, які складаються із законів (статутів), судових прецедентів, конституційних (конвенційних) угод. Інколи (Велика Британія) такі конституції містять правові доктрини (висновки, що містяться в працях відомих вчених, використовувані як докази в судовому процесі).

---

<sup>x</sup> Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. - М: Зерцало, 1998.-С. 29.

Перші конституції, в сучасному значенні цього терміна, виникли в XVII-XVIII ст. під час демократичних буржуазних революцій, і їх поява була зумовлена намаганнями запровадити *належну* організацію державної влади, тобто таку, яка унеможливила б або значно ускладнила б можливість узурпації влади окремими особами чи групами осіб та її використання у вузькокорпоративних інтересах, що, своєю чергою, могло б забезпечити захист людини від свавілля держави, обмеження сфери державної влади і гарантованість природних прав і свобод людини.

Саме в цей час зародився конституціоналізм (схема 7), було закладено і теоретичні підвалини вчення про конституції, в якому обґрунтовувалися положення щодо призначення конституції, її природи і сутності, предмета конституційного регулювання, форми та способу прийняття конституції тощо. Початок становлення конституційної доктрини можна пов'язати з працями теоретиків природного права Гуго Гроція, Готфріда-Вільгельма Лейбніца, Христіана Вольфа та інших мислителів XVII - початку XVIII ст., які проповідували цінність природних прав людини, виступали за обмеження держави (актів позитивного права) природним правом.

## КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ

*передбачає конституцію, яка*

правління, обмежене конституцією; політична система, що спирається на конституцію та конституційні методи правління

ідеїно-політичний рух

встановлює межі здійснення публічної (державної) влади

закріплює таку організацію державної влади, яка базується на засадах поділу влади

забезпечує надійний захист прав і свобод людини і громадянина

### Схема 7. Конституціоналізм

Вже в другій половині XVII ст. англійський вчений Джон Локк розробив концепцію громадянських свобод та обґрунтував принципово нову модель організації державної влади, що базується на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та договірну гілки і яка, на його думку, і це було підтверджено світовим досвідом державотворення, може бути захищена від узурпації з подальшим використанням у вузькокорпоративних інтересах.

Ідеї Локка були творчо усвідомлені французьким ученим Шар-лем Монтеок'є, який запропонував модель державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову гілки за умови, що кожна гілка влади матиме автономний характер (відокремленість від інших гілок влади) та реальні важелі впливу на інші гілки влади у разі здійснення ними незаконних дій - систему «стримувань та противаг».

Велике значення для становлення конституційної доктрини відіграли також праці французького вченого Жан-Жака Руссо, в яких набули подальшого розвитку ідеї суспільного договору, народного суверенітету тощо.

Сформульовані у працях цих та інших учених XVII-XVIII ст. теоретичні положення були використані в розробленні перших писаних конституцій та зберігають своє значення і сьогодні. Розгляньмо основні з них:

1. Конституція - це акт, за допомогою якого встановлюється така організація державної влади, яка забезпечила б рівність людей у їхніх правах, захист людини, гарантованість її природних прав і свобод (тобто належна, або конституційна, організація влади). Тож призначення конституції полягає в закріпленні нової моделі влади, яка була би захищена від можливої узурпації та функціонувала би в інтересах всього народу. Іншими словами, мова йде про необхідність закріплення нової системи владовідносин у суспільстві під час переходу від

тоталітаризму (феодалізму) до демократії, і конституція відіграє роль юридичного засобу, за допомогою якого ця нова система влади закріплюється, надає їй легітимного характеру.

2. Належна (конституційна) організація державної влади повинна базуватися *на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову гілки влади*, що саме й ускладнює можливість узурпації всієї повноти влади і дозволяє захистити людину від деспотії.

3. Установлювати, конституювати належним чином організовану (конституційну) державу *може лише народ*, якому, і тільки

55

якому, належить *верховне право вирішувати власну долю* (звідси впливає право народу на насильницьке повалення тиранічної, неналежним чином організованої влади, яка посягає на природні права і свободи людини/

4. Конституція як акт установчої влади народу, за допомогою якого народ установлює належним чином організовану державу, характеризується *найвищою юридичною силою* щодо актів державної влади, оскільки остання має похідну від установчої влади народу природу (це, своєю чергою, також означає, що жоден орган державної влади не може на свій розсуд змінювати конституційні положення, які визначають установлений народом характер організації державної влади).

5. За своєю соціально-політичною сутністю конституція являє собою певний компроміс інтересів різних частин суспільства (класів, соціальних прошарків, територіальних або національних спільнот тощо), запис співвідношення політичних сил на момент прийняття конституції. Під кутом зору конституційного ідеалу конституція - це своєрідний *суспільний договір*, угода між членами суспільства з приводу установлення тієї або іншої конкретної форми організації влади, яка більшістю народу була би визнана справедливою.

6. Як суспільний договір конституція повинна мати *письмову форму*, що забезпечує чітке виконання умов договору, однозначне тлумачення його положень.

У досить лаконічній формі призначення конституції та її предмет були сформульовані в п. 16 французької Декларації прав людини і громадянина 1789 р.: «Будь-яке суспільство, в якому не забезпечено користування правами і не проведено поділу влади, не має Конституції»<sup>1</sup>. Це положення Декларації і сьогодні може слугувати найкращим критерієм відмежування конституцій від «псев-доконституцій» - документів, які нічого спільного з конституцією, крім назви, не мають.

\* \* \*

**Історія світового конституційного розвитку охоплює чотири основні етапи:**

*Перший етап* (XVII-XVIII ст. - перша світова війна) - це період утвердження буржуазного суспільства в країнах Європи та Америки

<sup>1</sup> Цит. за: Конституции зарубежных государств,- М: Изд-во БЕК, 1996.-

і початок становлення конституційного ладу. Цей етап характеризується двома важливими моментами:

- по-перше, відбувається процес формування англійської конституції, першою цеглиною якої вважається ще підписана Іоанном Безземельним Велика хартія вільностей (Magna Charta) - 1215 р. Так, важливими складовими англійської конституції стали Habeas Corpus Act (Акт для кращого забезпечення свободи підданих і для попередження

ув'язнення за морями - 1679 р.), Білль про права -1689 р., Акт про престолонаслідування - 1701 р. тощо;

- по-друге, тоді з'явилися і перші формально-юридичні конституції: США- 1787 р., Франції- 1791, 1792 рр., Польщі - 1791 р. Вони стали моделлю для конституцій інших держав: американська - для конституцій країн Латинської Америки (першу з них було прийнято у Венесуелі вже 1811 р.), а французька - для конституцій європейських країн. Англійська конституція мала значний вплив на зміст конституцій перших домініонів Великої Британії: Канади 1867 р., Австралії 1900 р., Південно-Африканського Союзу 1909 р.

На *першому етапі* конституційний процес практично зосереджувався лише в країнах Європи та Америки. В Азії перші конституції з'явилися в Японії (1889 р.), Китаї (1912 р.) та Ірані (1906 р.). Конституції того етапу позначені тим, що вони закріплювали організацію державної влади за принципом поділу влади у двох його варіантах: «жорсткий» поділ влади (американська модель) і «гнучкий» поділ влади (континентальна модель) та визначили взаємовідносини особи з державою згідно з концепцією природних прав людини, що передбачало закріплення в конституції лише громадянських і політичних прав.

*Другий етап* конституційного розвитку (період між початком першої та другою світовими війнами) характеризується різкою активізацією конституційної правотворчості як у країнах зі сталими конституційними традиціями, що було пов'язане з демократизацією державно-політичних режимів (наприклад, Німеччина), так і в країнах, які або не мали раніше своїх конституцій (наприклад, Ефіопія), або ж утворилися внаслідок розвалу Російської імперії та Австро-Угорської монархії (наприклад, Латвія, Чехо-Словаччина, Естонія).

Другому етапу також притаманне *певне розширення предмета конституційного регулювання* за рахунок питань політичного і соціально-економічного розвитку. Зокрема, до Веймарської конституції Німеччини 1919 р. було введено такі розділи, як «суспільне

57

життя», «господарське життя», «освіта і школа». В Конституції Югославії 1921 р. передбачалося право держави втручатися в економічні відносини громадян, Конституція Ірландії 1937 р. встановлювала принципи зовнішньої політики держави. Розширення предмета регулювання було характерним також і для конституцій Мексики (1917 р.), Іспанії (1931р.), Чехо-Словаччини (1920 р.) тощо.

На основі повного відходу від загальноновизнаних моделей (американської та континентальної) конституцій розроблялися «соціалістичні конституції», зокрема конституції РСФСР (1918 р.), УРСР (1919 р.), СРСР (1936 р.), Монголії (1940 р.), Угорщини (1919 р.) тощо. Закріплені цими конституціями принципи організації державної влади, правового становища особи, її взаємовідносин із державою суттєво відрізнялися від принципів, розроблених практикою світового конституційного розвитку. Так, фактично було знівельовано принцип народного суверенітету, відкинуто принцип поділу влади, політичного, економічного та ідеологічного плюралізму. Натомість на конституційному рівні закріплювалися належність влади трудящим, керівна роль компартії, панування соціалістичної власності, підпорядкованість особи міфічним інтересам суспільства та держави, право на виявлення яких брали на себе керівники компартії тощо. Одночасно соціалістичні конституції, хоч і формально, але дещо розширювали обсяг конституційних прав людини за рахунок деяких соціально-економічних прав.

*Третій етап* конституційного розвитку (1945 р.- кінець 80-х років ХХ ст.) пов'язаний з тим, що конституційний процес набув загальносвітового характеру, до нього долучилися практично всі держави світу. Цей етап характеризувався використанням різних

конституційних моделей: *ліберальної (західної)*, яка складалася на першому та другому етапах; *соціалістичної (псевдоконституційної)*; а також «*нової*», втіленої в конституціях країн, що розвиваються.

Свою чергою, ці моделі набули в окремих країнах суттєвих особливостей. Зокрема, для «другої хвилі» ліберальних (західних) конституцій - конституцій держав, де було ліквідовано тоталітарні режими (ФРН, Іспанія, Португалія, Італія, Греція, Японія), а також конституції Франції - було характерним значне розширення предмета конституційного регулювання. Ці конституції, по-перше, значно розширили сферу державної діяльності, посиливши одночасно її відповідальність перед суспільством і людиною, по-друге, підвищили ступінь правового захисту прав і свобод людини.

*Четвертий етап* конституційного розвитку почався від кінця 80-х років ХХ ст. і пов'язаний з ліквідацією тоталітарних і авторитарних режимів у соціалістичних країнах та країнах, що розвиваються. Так, за період 1989-1995 рр. було прийнято близько 100 нових конституцій. За цей час фактично припинила існування соціалістична модель конституції. Нові конституції, прийняті в пострадянських країнах, близькі до ліберальної (західної) моделі. Суттєво трансформувались у напрямку до цієї моделі й конституції країн, що розвиваються.

\* \* \*

**Зміст конституції.** Зміст конкретної конституції визначають різні чинники - час прийняття, юридичні та релігійні традиції, загальний рівень правової культури суспільства, географічні та демографічні фактори тощо. Водночас аналіз існуючих конституцій дозволяє виділити норми та інститути, що є обов'язковими елементами будь-якої конституції, а відсутність хоча б одного з них свідчить про їх незавершеність. До них можна віднести:

1. Найважливіші принципи організації державної влади - народний суверенітет, поділ влади, верховенство права, державний суверенітет, гуманізм.
2. Основи правового статусу людини і громадянина - принципи правового статусу людини і громадянина (свободи, рівності у правах і гідності, гарантованості прав і свобод людини тощо), основні права, свободи та обов'язки людини і громадянина та їх гарантії.
3. Організація, структура і компетенція вищих органів державної влади - інститути парламентаризму, глави держави, уряду, вищої судової влади.
4. Основи правового регулювання в державі - ієрархія правових актів, сфери законодавчого регулювання, співвідношення юридичної сили міжнародних договорів та актів національного законодавства.
5. Основи правового положення адміністративно-територіальних одиниць (статус суб'єктів федерації).

Звичайно конституції за своїм змістом не вичерпуються зазначеними обов'язковими блоками, вони також можуть установлювати основи зовнішньої політики держави, основи економічної, екологічної та соціальної політики, основи взаємовідносин держави з окремими інститутами громадянського суспільства (наприклад, церквою) тощо.

59

\* \* \*

**Функції конституції** - це основні напрямки її впливу на суспільні відносини, які обумовлені соціальним призначенням конституції. Основні з них:

- *юридична функція*, пов'язана з тим, що конституція є основним джерелом права, вона має найвищу юридичну силу (формально-юридична конституція), є базою чинного законодавства і визначає всю систему правового регулювання в суспільстві;

- *політична функція* полягає в тому, що конституція встановлює основи організації публічної влади, визначає основні принципи політичної діяльності, функціонування інститутів політичної системи суспільства;

- *ідеологічна функція* полягає у виховній ролі конституції, яка встановлює взаємовідносини держави з людиною, інститутами громадянського суспільства на основі їх взаємної відповідальності. У конституції держави чітко формулюються ті духовні цінності, на які вона орієнтована - свобода людини, непорушність прав і свобод людини і громадянина, демократія тощо.

У деяких джерелах до найважливіших функцій конституції також відносять: закріплення континуїтету, тобто неперервності, спадкоємності державної влади; протидія лівому і правому радикалізму; протидія територіальному розпадові держави .

\* \* \*

**Дія конституції.** Під дією конституції розуміють її впорядко-вувальний вплив на суспільні відносини. Аналіз дії конституції передбачає визначення часових і просторових меж, кола осіб, на яких поширюються положення конституції, а також механізмів такої. Тобто, мова йде про дію конституції в часі, у просторі та по колу осіб.

*Дія конституції в часі* визначається початком і припиненням її дії. Конституція починає діяти від моменту набуття нею чинності, і цей момент зазначається в самому тексті конституції або в окремому законі. Наприклад, Конституція України 1996 р. згідно з її ст. 160 набула чинності від дня її прийняття. При цьому стають правочинними всі положення конституції одночасно або ж у перехідних положеннях конституції передбачається пізніший строк дієвості окремих її положень. Так, у перехідних положеннях Конс-

С 62-МВ: БагмІ' М К КонсТМтуционное право Российской Федерации.-60

ституції України визначено особливий порядок введення в дію положень Конституції, що визначають грошову одиницю України (після введення національної грошової одиниці - гривні), порядок арешту, тримання під вартою і затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину (протягом п'яти років після набуття чинності Конституцією) тощо.

Момент припинення дії конституції залежить від того, є вона тимчасовою чи постійною. Тимчасові конституції приймаються на встановлений в цій конституції строк або діють до настання визначених конституцією подій (наприклад, до прийняття постійної конституції). Постійні конституції не містять будь-яких вказівок про строк своєї дії, тобто приймаються на необмежений строк.

*Дія конерптуції в просторі* характеризується тим, що її положення поширюються на всю територію держави, а зі зміною території держави одночасно змінюється і сфера просторової дії конституції.

*Дія конституції за кругом осіб* характеризується тим, що її положення поширюються на всіх суб'єктів права, що перебувають на території країни. Що стосується громадян, а також своїх юридичних осіб, установ та організацій, то дія конституції поширюється на них також і у випадках перебування за кордоном.

*Механізм дії конституції* містить виникнення прав, свобод, обов'язків і правовідносин. Механізм дії окремих положень конституції - тих, що містять загальнорегулятивні норми, що встановлюють лише загальні рамки відповідних правовідносин,- характеризується



суттєвими особливостями. Вони пов'язані з тим, що конституційні норми виступають лише передумовою відповідних правовідносин, а конкретні права та обов'язки виникають згідно з приписами норм чинного законодавства, які конкретизують і деталізують положення конституційних норм. Конституція України містить положення щодо прямої дії її норм (ст. 8). Це передбачає, що норми Конституції України безпосередньо породжують права та обов'язки, але їх конкретизація в чинному законодавстві сприяє підвищенню ефективності реалізації конституційних положень.

\* \* \*

**Порядок прийняття** конституції залежить від того, хто здійснює установчу владу. Після прийняття конституція легалізується, тобто стає законним документом, який має найвищу юридичну силу. В літературі виділяють три основні способи прийняття конс-

61

титуції: *виборцями шляхом референдуму, представницьким органом та главою держави або главою виконавчої влади*<sup>1</sup>.

Референдум забезпечує найвищу ступінь легітимності конституції та може застосовуватися як завершальна стадія конституційного процесу, коли на всенародне затвердження виноситься конституція, попередньо схвалена представницьким органом (конституції багатьох штатів США, Бенін, Конго, Іспанія, Румунія, Польща та ін.). У деяких країнах конституції приймалися шляхом референдуму та без участі в її розробленні будь-якого представницького органу (конституції Франції, 1958 р.; Казахстану, 1995 р.; Росії, 1993 р.).

До *представницьких органів*, які можуть наділятися установчою владою (за дорученням народу), належать установчі збори (конституційні асамблеї, конституційні конвенти тощо), парламент, надпарламентські установи.

1. *Установчі збори* - це представницький орган, що обирається спеціально з метою розроблення і прийняття конституції. Вперше установчі збори (Філадельфійський конвент) було скликано у США 1787 р.; вони склалися з 74 делегатів і працювали чотири місяці. Установчими зборами приймалися, наприклад, конституції Тунісу (1956 р.), Намібії (1990 р.), Болгарії (1991 р.). Установчі збори в різних країнах мали різний спосіб формування та наділялися різним об'ємом компетенції. Так, за способом формування виділяють дві групи установчих зборів:

а) сформовані шляхом загальних і прямих виборів;

б) збори, частина делегатів яких обирається шляхом прямих або непрямих виборів, а інша частина призначається.

За обсягом компетенції установчі збори поділяються на:

а) *суверенні*, які наділяються правом розробляти і приймати конституцію (США, 1787 р.; Індія, 1950 р.; Італія, 1947 р.; Португалія, 1976 р.);

б) *несуверенні*, які розробляють і приймають проект конституції, а для затвердження вона виноситься на референдум або передається іншому органу (наприклад, конституції Кувейту, 1962 р.; Гани, 1979 р.; Туреччини, 1982 р.). Власне, такі органи виконують роль *консультативних установчих зборів*.

Залежно від призначення установчі збори поділяються на: а) *установчі збори з обмеженими повноваженнями* - представницькі органи, для яких розроблення (розроблення і прийняття)

конституції є єдиною функцією, після здійснення якої вони розпускаються (наприклад, США, 1787 р.);

б) *установчі збори з необмеженою компетенцією* - представницькі органи, які одночасно з установчою владою здійснюють повноваження парламенту (Франція, 1946 р.; Італія, 1947 р.; Бразилія, 1988 р.).

2. У багатьох країнах світу, зокрема і в Україні, конституції приймалися парламентами. При цьому застосовуються два способи:

а) *реорганізація парламенту в установчі збори*, що передбачає спеціальну процедуру отримання парламентом мандата виборців на те, щоб діяти як установчі збори (Шрі-Ланка, 1972 р.; Танзанія, 1977 р.; Замбія, 1992 р.);

б) *без формальної реорганізації в установчі збори*, коли конституція приймається із застосуванням звичайної парламентської процедури, передбаченої конституцією, що скасовується (наприклад, конституції Мозамбіку, 1990 р.; Грузії, 1995 р.; України, 1996 р., та ін.).

Парламентський спосіб прийняття конституції застосовується також і як попереднє ухвалення конституції перед тим, як вона виноситься на референдум (наприклад, в Іспанії 1978 р.; Польщі

1997 р.). Такий спосіб прийняття конституції дозволяє поєднати кваліфіковане обговорення проекту в парламенті з реалізацією права народу висловити свою волю відносно тексту конституції.

3. *Надпарламентські установи* - це діючі спорадично виборні органи, які формують постійнодіючий парламент (приміром, Все-китайські збори народних представників - КНР, З'їзд народних депутатів - Росія, за Конституцією РСФСР 1978 р., Великий народний хурал - Монголія).

4. *Глава держави* є суб'єктом права прийняття конституції в деяких монархічних державах. Прийнятими монархом (дарованими владою монарха), себто *октройованими*, є, наприклад, конституції Кувейту, Бахреїну, Катару, Оману, Саудівської Аравії, Об'єднаних Арабських Еміратів.

В історії конституційного розвитку відомі і деякі специфічні способи прийняття конституції, що їх, проте, не можна віднести до легітимних, приміром - прийняття конституції вищим керівним органом правлячої політичної партії - в Анголі, 1975 р.; Мозамбіку, 1975 р.; Конго, 1969 р.; Іраку, 1970 р.

Розроблення і прийняття деяких конституцій пов'язується з окремими видатними політичними діячами, і вони називаються

63

«харизматичними». Такими, наприклад, можна вважати сталінську Конституцію СРСР (1936 р.), деголлівську Конституцію Франції (1958 р.).

## 2. Види конституцій

*Підстави класифікації конституцій: форма конституції, термін дії конституції, спосіб прийняття конституції, порядок зміни, внесення поправок і доповнень, інші підстави класифікації конституцій.*

За більш як 300-річну історію сучасного конституційного розвитку було створено велику кількість конституцій, що обумовлює потребу в їх класифікації та систематизації з метою виявлення та вивчення особливостей їх форми, змісту, порядку прийняття тощо.

**Класифікація** конституцій в літературі традиційно здійснюється за допомогою таких критеріїв: форма конституції; термін дії; спосіб прийняття; порядок внесення змін і

доповнень; установлені конституцією форма правління, форма державного устрою і державно-політичний режим тощо (схема 8).

*За формою (структурою)* конституції поділяються на *писані* та *неписані*. Писана конституція являє єдиний нормативний акт або кілька актів, перелік яких чітко визначений. Своєю чергою, неписана конституція складається з чітко не визначеної кількості джерел, серед яких можуть бути як писані (акти парламенту, судові прецеденти), так і неписані або усні (конституційні звичаї). При цьому остання група джерел складає значну частку в структурі конституції.

Конституційна доктрина вимагає писаної форми конституції. «Конституції немає, - говорив Т. Пейн, - якщо її не можна покласти в кишеню».

Сьогодні не мають писаної конституції лише Велика Британія та деякі її колишні колонії (Австралія, Нова Зеландія). Так, наприклад, конституцію Великої Британії, як зазначалося вище, складають норми статутного права, які містяться в таких актах, як Велика хартія вільностей (1215 р.), Петиція про права (1628 р.), Білль про права (1689 р.), Акт про престолонаслідування (1701 р.), закони про парламент (1911 і 1949 рр.), Консолідований закон про народне представництво (1983 р.), Закон про расові відносини (1986 р.) та в інших, а також норми загального права і конституційні звичаї.

Доцільно розмежовувати поняття писаної та формально юридичної конституції. Так, конституція може мати письмову форму,

## ВИДИ КОНСТИТУЦІЙ

### за формою

*писані* - основний закон держави (один або декілька нормативних актів)

*неписані* - значна кількість нормативних актів і конституційних звичаїв, що не мають найвищої юридичної сили

*тимчасові* - приймаються на певний час

### за способом прийняття

*октройовані* - розроблені без участі представницького органу та даровані народу монархом (метрополією)

*народні* - прийняті представницьким органом або шляхом референдуму

### за порядком зміни, внесення поправок і доповнень

*гнучкі* - змінюються в такому ж порядку, як і звичайні закони

*жорсткі* - змінюються и доповнюються в особливому порядку, з дотриманням ускладненої (порівняно зі звичайною законодавчою) процедури

## Схема 8. Класифікація конституцій

але не наділяється найвищою юридичною силою і, отже, не має формально-юридичного характеру. Наприклад, в Ізраїлі було прийнято парламентські акти, де зібрано положення

конституційного значення, але їх не можна розглядати як формально-юридичну конституцію, оскільки ці акти не мають вищої юридичної сили відносно до інших законів.

65

За терміном дії конституції поділяються на *постійні* і *тимчасові*. Більшість конституцій не передбачають певного терміну дії, себто є постійними, але це не означає неможливості їх зміни або скасування. Тимчасові конституції приймаються на обмежений строк або до настання певних подій, наприклад, до прийняття нової конституції.

За способом прийняття розрізняють *октройовані* (даровані «згори») та *народні* конституції (прийняті представницьким органом або шляхом референдуму).

Октроювання - це односторонній акт, внаслідок якого суверен установлює або змінює державний лад, умови здійснення політичної влади<sup>1</sup>. До октройованих відносять конституції, даровані монархом (Непал, 1990 р.), після чого його влада обмежується, президентом (Єгипет у 50-60-х роках) народів, та конституції, даровані метрополією своїй колонії, яка проголошувалася незалежною державою (Конституція Нігерії 1960 р.).

За порядком зміни, внесення поправок і доповнень конституції поділяють на: *жорсткі*, які змінюються і доповнюються в особливому порядку, з дотриманням ускладненої (порівняно зі звичайною законодавчою) процедури; *гнучкі*, які змінюються в такому ж порядку, як і звичайні закони.

Останнім часом така класифікація втрачає сенс, оскільки всі формальні конституції є жорсткими, а гнучкою може бути конституція в її матеріальному розумінні. При цьому набуває поширення класифікація конституцій залежно від ступеня ускладнення процедури їх зміни на:

- *дуже жорсткі* (конституція США), які передбачають обмеження установчої влади колом конституційних положень, що можуть змінюватися («обмеження за предметом перегляду»), чи обставинами, за яких забороняється вносити будь-які зміни до конституції;

- *менш жорсткі* (конституції Пакистану, 1973 р.; Іспанії, 1978 р.; Казахстану, 1995 р.), які передбачають суттєво ускладнену процедуру зміни лише «укріплених» статей.

За таким критерієм Конституцію України можна віднести до конституцій типу *дуже жорстких*, що впливає зі змісту ст. 157 Конституції України: «Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод

*Арановский К. В.* Государственное право зарубежных стран: Учебник для вузов.-С. 143

людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану».

За формою правління, яка закріплюється в конституції, розрізняють *монархічні* (наприклад, Конституція Японії 1947 р.) та *республіканські* (наприклад, конституції Франції, 1958 р.; України, 1996 р.). Залежно від *державно-політичного режиму* розрізняють *демократичні*, *авторитарні* й *тоталітарні конституції*. Згідно з конституційною доктриною конституція може бути лише демократичною, такою, що встановлює належну модель організації влади, реально гарантує права та свободи людини і громадянина. Авторитарні (такі, що обмежують певні права людини, насамперед громадянські й політичні) або тоталітарні (затверджують одну ідеологію як загальнообов'язкову і державну та однопартійну систему) конституції за великим рахунком взагалі не можна називати конституціями з огляду на їхній антиконституційний зміст. Це, скоріше, квазіконституції або статутні документи держави.

За формою державного устрою, що встановлюється конституціями, вони поділяються на *федеративні* (Конституція ФРН 1949 р.) та *унітарні* (конституції України, 1996 р.; Греції, 1975 р.). Федеративними є конституції союзних держав, вони закріплюють принципи федералізму, систему федеральних органів, розмежування компетенції між федерацією та її суб'єктами. Своєю чергою, суб'єкти багатьох федерацій (наприклад, США) можуть мати свої конституції, які регулюють питання організації державної та муніципальної влади суб'єкта федерації, закріплюють відповідні права і свободи людини і громадянина тощо.

### 3. Зародження та розвиток конституціоналізму в Україні

*Становлення конституціоналізму в Україні; сучасний період конституційного розвитку України та його етапи, особливості розроблення і прийняття Конституції України 1996 р.; структура Конституції України 1996р.*

Конституціоналізм в Україні має давні традиції (схема 9), а час його зародження пов'язується з Гетьманською державою (середина XVII ст.- кінець XVIII ст.). Саме в перебігу та після закінчення

67

Національно-визвольної війни українського народу під проводом гетьмана Б. Хмельницького 1648-1654 рр. з'явився ряд актів, що мали велике конституційне значення та були спрямовані на побудову демократичної держави.

Серед них можна, зокрема, зазначити Зборівську угоду (1649 р.), Переяславські (Березневі) статті Богдана Хмельницького (1654 р.), Гадяцький трактат (1658 р.), різного штибу «статті (конституції)» пізніших років.

Пакти й конституції законів та вільностей Бійська Запорозького (Конституція Пилипа Орлика)	<i>укладе*</i>	5квітня 1710р. ум. Бендери
--	----------------	----------------------------

Конституцію Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР)	<i>прийнято</i>	Центральною Радою 29 квітня 1918р.
--	-----------------	------------------------------------

Закони про тимчасовий державний устрій України	<i>затверджено</i>	Гетьманом Павлом Скоропадським 29 квітня 1918 р.
--	--------------------	--

Тимчасовий основний закон про державну самостійність український земель колишньої і Австро-Угорської монархії	<i>ухвалено</i>	Українською Національною Радою 13 листопада 1918 Р-
---	-----------------	---

Закон про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці	<i>затверджено</i>	Головою держави Симоном Петлюрою 12 листопада 1920 р.
--	--------------------	---

Конституції УРСР	<i>прийняті</i>	1919, 1929, 1937, 1978 рр.
Конституційний договір між Президентом України і Верховною Радою України про організацію державної влади та місцевого самоврядування на період до прийняття нової Конституції України	<i>підписано</i>	8 червня 1995 р. Верховною Радою України
Конституція України	<i>прийнято</i>	<b>28 червня 1996</b>

### Схема 9. Етапи становлення та розвитку конституціоналізму в Україні

5 квітня 1710 р. у м. Бендери було укладено Пакти й конституції законів та вільностей Війська Запорозького. У вітчизняній літературі цей акт отримав назву «Конституція Пилипа Орлика». Документ, написаний під сильним впливом передових на той час західноєвропейських наукових доктрин (природних прав, поділу влади тощо), передбачав таку модель організації державної влади в Україні, яка базувалася б на засадах принципу поділу влади (законодавча влада мала належати Раді, членами якої мали стати полковники зі своєю старшиною, сотники, «генеральні радники від усіх полків» та «посли від Низового Війська Запорозького»; виконавча - Гетьманові, а судова - Генеральному суду). На жаль, положення цього документа не було реалізовано, хоча формально він діяв на Правобережній Україні до 1714 р.

Період XIX - початок XX ст. характеризується появою кількох цікавих конституційних документів, розроблених українськими вченими, серед них: проекти Григорія Андруського «Начерк Конституції Республіки» (1848-1850 рр.), Михайла Драгоманова «Проект основаній Устава українского общества «Вольный Союз» - «Вільна Спілка» (1884 р.), Миколи Міхновського «Основний Закон Самостійної України» (1905 р.), Михайла Грушевського (викладений в його статті «Конституційне питання і українство в Росії», 1905 р.).

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

До цієї групи конституційних актів можна віднести також і акти 30-40-х років XX ст., що були прийняті на українських землях, зокрема конституційні акти Карпатської України (березень 1939 р.), Акт проголошення відновлення державності України (30 червня 1941 р.), Тимчасовий устрій УГВР (1944 р.).

Серед цих актів чільне місце посідає Конституція УНР від 29 квітня 1918 р., яка юридично оформила відродження державності України. Це був прогресивний на той час документ, принципові положення якого зводилися до такого:

1. Україна є суверенною, самостійною і ні від кого не залежною державою.
2. Вся влада в УНР належить народові України.
3. За формою правління УНР є парламентарною республікою, верховним органом влади якої є Всенародні Збори.
4. За формою державного устрою УНР - унітарна держава з широким місцевим самоврядуванням, територіальна організація влади в якій базується на дотриманні принципу децентралізації.
5. Взаємовідносини людини з Українською державою будуються відповідно до принципів ліберальної (європейської) концепції прав людини.
6. Організація державної влади базується на засадах принципу поділу влади:
  - органом законодавчої влади проголошуються Всенародні Збори, які формують інші гілки влади;
  - вища виконавча влада належить Раді Народних Міністрів;
  - вищим органом судової влади є Генеральний суд УНР.

Унаслідок державного заколоту Гетьмана Павла Скоропадського положення Конституції УНР 1918 р. реалізовано не було. За часів Гетьманату діяли тимчасові конституційні закони: Закони про тимчасовий державний устрій України від 29 квітня 1918 р. та Закон про верховне управління Державою на випадок смерті, тяжкої хвороби і перебування поза межами Держави ясновельможного пана Гетьмана всієї України від 1 серпня 1918 р. Ці закони закріплювали монархічну форму правління в Україні за збереження її унітарного державного устрою. Главою Української держави проголошувався Гетьман України, лише якому належала «влада управління». Гетьман України затверджував закони, призначав голову уряду (Отамана Ради Міністрів) і затверджував його склад, призначав на посаду та звільняв членів уряду, був «Верховним воєводою Української Армії і Флоту» тощо.

Незважаючи на те, що «гетьманська конституція» фактично закріплювала режим особистої влади Гетьмана України, вона містила і деякі демократичні положення, які, наприклад, передбачали недоторканність особи, недоторканність житла, право на вільне обрання місця проживання, недоторканність власності, певні політичні свободи. Проте сама модель організації влади за часів Геть-

манату була глибоко антидемократичною, оскільки вона фактично передбачала поєднання законодавчої та виконавчої влади в руках Гетьмана України. Крім того, Гетьман України фактично одноосібно формував і вищий судовий орган - Генеральний Суд.

Повалення гетьманського режиму внаслідок народного повстання, очоленого Директорією, відкрило шлях до подальшого конституційного розвитку України. Велике значення для відновлення конституційних засад УНР відіграла Декларація Української Директорії від 13 грудня 1918 р., відповідно до якої Україна знову проголошувалася республікою, скасовувалися всі закони та постанови гетьманського уряду, спрямовані «проти інтересів трудящих класів», поновлювалася дія демократичних принципів, проголошених Центральною Радою в її Універсалах.

Верховна влада в державі згідно з Декларацією мала належати Директорії. Її повноваження підтвердив Трудовий Конгрес Народів України (своєрідний передпарламент України), який прийняв 28 січня 1919 р. Універсал (Резолюцію про владу), що відіграв роль «малої конституції» соборної УНР. Універсал під кутом зору утвердження демократичних конституційних засад Української держави був суттєвим кроком уперед порівняно з «гетьманською конституцією», хоча він і не відтворював повністю принципів Конституції УНР від 29 квітня 1918 р. Зокрема, не до кінця було

проведено в життя принцип поділу влади (законодавча і виконавча влада фактично належала Директорії), місцеве самоврядування підмінялося контролем «Трудових Рад», принцип народного суверенітету підмінявся декларуванням належності влади «трудоному народові України» тощо.

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

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

За радянського періоду існування української державності було прийнято чотири конституції (1919, 1929, 1937 і 1978 рр.). Але ці

документи під кутом зору вимог теорії конституціоналізму можна вважати конституціями досить умовно, вони були скоріше *квазі-конституціями*. Така оцінка конституцій радянського типу пов'язана з тим, що вони:

по-перше, встановлювали неналежним чином організовану (радянську) модель влади, яка заперечувала принцип поділу влади та незалежне правосуддя. Конституювання Рад як єдиної основи всієї державної влади, які діють за принципом «працюючі корпорації», забезпечуючи поєднання законодавчої та виконавчої державної роботи, сприяло підміні представницьких органів (які через специфічні організаційні форми роботи фактично працювали 2-3 дні на рік) вузькокорпоративними президіальними або виконавчими органами. Такий конституційний статус Рад свідчив про їх використання як своєрідних лаштунків для маскування партійної диктатури. Про це свого часу відверто говорив І. Сталін, характеризуючи комуністичну партію як ядро влади, спрямовуючу силу в механізмі держави, відводячи при цьому Радам роль приводів і важелів, які повинні забезпечувати з'єднання трудящих з партією;

по-друге, конституції України радянського періоду мали повністю відтворювати структуру та положення Конституції СРСР, важливе місце серед яких посідали ідеологічні настанови щодо суспільного ладу, диктатури пролетаріату, завдань комуністичного будівництва тощо;

по-третє, радянські конституції регулювали відносини людини і держави на засадах колективістської (класової) концепції прав людини без належного врахування міжнародних норм у галузі прав людини та надійного гарантування прав і свобод людини і громадянина.

\* \* \*

### **Початок новітнього конституційного процесу в Україні**

пов'язується з прийняттям Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., де утверджувалося здійснення українським народом його невід'ємного права на самовизначення та проголошувалися нові принципи організації публічної влади та правового статусу людини і громадянина. У цьому процесі можна виділити три основні етапи.

**Перший етап** новітнього конституційного процесу в Україні охоплює період від 16 липня 1990 р. до 26 жовтня 1993 р. На першому етапі розпочалася робота з підготування проекту нової

Конституції України. Хронологічно вона здійснювалася таким чином:



- 24 жовтня 1990 р. Верховна Рада Української РСР утворила *Конституційну комісію (Комісію з розроблення нової Конституції Української РСР)* у складі 59 осіб під головуванням тодішнього Голови Верховної Ради Української РСР Л. Кравчука;

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

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

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

**Другий** етап почався після завершення дострокових парламентських і президентських виборів та охопив період *від 10 листопада 1994 року по 8 червня 1995 року*.

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

Одночасно з розробленням проекту Конституції України на другому етапі необхідно було вирішити питання про встановлення (до прийняття Конституції України) *тимчасового конституційного правопорядку*. Це було зумовлено тим, що до Конституції Української РСР 1978 р. в різний час вносилося багато неузгоджених між собою змін та доповнень, унаслідок чого вона перетворилася на внутрішньо суперечливий документ. Відтак виник стан конституційної невизначеності, коли різні статті Конституції України по-різному визначали принципові положення щодо організації влади в Україні (наприклад, ст. 2 закріплювала радянську модель організації влади, а ст. 93 - організацію влади на засадах принципу поділу влади).

Завершився другий етап 8 червня 1995 р. *укладенням Консти-*

73

*туційного договору між Президентом України і Верховною Радою України про організацію державної влади та місцевого самоврядування на період до прийняття нової Конституції України*. Конституційний договір дозволив створити умови для прискорення конституційного процесу в Україні.

**Третій етап** охопив період від 8 червня 1995 р. (підписання Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України») до 28 червня 1996 р. (прийняття Конституції України Верховною Радою України). В юридичній літературі звертається увага на те, що на своєму останньому етапі конституційний процес в Україні характеризується суттєвими особливостями, які відносно рідко трапляються в конституційній практиці. До них відносять:

а) створення Конституційною комісією України на своєму засіданні 24 листопада 1995 р. нової Робочої групи з підготовки проекту нової Конституції України з числа членів Конституційної комісії;

б) схвалення Конституційною комісією України проекту Конституції, якого представила ця Робоча група, і передання його разом із зауваженнями і пропозиціями членів Конституційної комісії на розгляд до Верховної Ради України;

в) представлення проекту Конституції України на спеціальному засіданні Верховної Ради України 20 березня 1996 р.;

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

г) колективне (на пленарному засіданні Верховної Ради України, яке тривало майже добу) обговорення більшості статей проекту Конституції України і прийняття нової Конституції України переважною, кваліфікованою більшістю голосів. Голосування було проведено 28 червня 1996 р. о 9 годині 33 хвилини. В голосуванні взяли участь 387 народних депутатів України («за» - 338, «проти» -18, «утрималось» - 5, «не голосувало» - 26);

д) завершальне редагування тексту Конституції апаратом Верховної Ради України та урочисте підписання тексту Конституції Президентом України і Головою Верховної Ради України 12 липня 1996 р.;

є) офіційне оприлюднення Конституції України 14 липня 1996 р.

Аналізуючи процедуру прийняття Конституції України 1996 р. не можна не зазначити, що вона відбулася з певними порушеннями вимог конституційної доктрини, а саме - вона була прийнята парламентом без затвердження на всенародному референдумі. Таким чином установча влада народу була реалізована органом державної влади без відповідного уповноваження народом (Верховну Раду України не було трансформовано в установчі збори, вона зберігала статус парламенту).

Така процедура може викликати певні сумніви щодо легітимності Конституції України 1996 р., а посилання на те, що її було прийнято відповідно до положень Конституції УРСР 1978 р. навряд чи щось змінює, оскільки остання, за своїм змістом і принципами, мала неконституційний характер.

**Четвертий (новітній) етап** сучасного конституційного процесу в Україні розпочався після прийняття Конституції України 28 червня 1996 р. і триває дотепер. Він пов'язаний з необхідністю внесення змін до Конституції України 1996 р., спрямованих на трансформацію форми правління в Україні (від президентсько-парламентарної до парламентарно-президентської). Протягом 2002-2003 рр. до Верховної Ради України було внесено 12 законопроектів, що передбачали внесення змін до Конституції України.

26 грудня 2002 р. Верховна Рада України утворила Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України з опрацювання проектів законів України про внесення змін до Конституції України, якій було доручено доопрацювати законопроекти про внесення змін до Конституції України з урахуванням відповідних висновків Конституційного Суду України, а також вимог юридичної техніки та внести доопрацьовані законопроекти на розгляд Верховної Ради України до 23 грудня 2003 р.

24 грудня Верховна Рада України ухвалила рішення попередньо схвалити законопроект про внесення змін до Конституції України, реєстрац. у № 4105<sup>i</sup>, направити його до Конституційного Суду України (постанова Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України», реєстрац. № 4105), а питання про прийняття Закону України

Законопроект внесено до Верховної Ради України народними депутатами України Гавришем С. Б., Богатирьовою Р. В., Ващук К. Т., Тапочкою М. М, Губським Б. В., Кравчуком Л. В., Пехотою В. Ю., Симонен-ком П. М., Толстоуховим А. В., Шаровим І. Ф., Задорожнім О. В. та ін., всього 233 підписи.

«Про внесення змін до Конституції України» внести до порядку денного наступної чергової (п'ятої) сесії Верховної Ради України.

8 квітня 2004 р. проект Закону про внесення змін до Конституції України (попередньо схвалений проект групи народних депутатів України з висновком Конституційного Суду України), реєст-рац. № 410, не набрав необхідної кількості голосів під час голосування у Верховній Раді України.

\* \* \*

Чинну Конституцію України було прийнято Верховною Радою України. Голосування було проведено 28 червня 1996 р. о 9 годині 33 хвилини. В голосуванні взяло участь 387 народних депутатів України («за» - 338, «проти» - 18, «утрималось» - 5, «не голосувало» - 26).

Конституція України 1996 року за своєю структурою складається з преамбули та п'ятнадцяти розділів:

Загальні засади.

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.

#### **4. Властивості Конституції України. Охорона Конституції України**

*Юридичні властивості Конституції України як Основного Закону; охорона Конституції України.*

**Властивості Конституції України** - це її специфічні риси, які відрізняють Конституцію від інших нормативно-правових актів, характеризують її сутність і зміст. Зазвичай виділяють юридичні, політичні та ідеологічні властивості Конституції України.

*Юридичні властивості* виражають правову природу Конституції та визначають її місце у правовій системі держави, в системі національного законодавства. До основних юридичних властивостей Конституції України можна віднести такі (схема 10):

1. Конституція України як Основний Закон є *головним джерелом національного права України*, ядром усієї правової системи, юридичною базою чинного законодавства. Ця властивість обумовлена тим, що Конституція України визначає сфери суспільних відносин, які підлягають правовому (зокрема законодавчому) регулюванню, встановлює ієрархію нормативно-правових актів. Так, наприклад, ст. 92 Конституції України встановлює досить широкий перелік питань, які визначаються або встановлюються тільки законами України. Вони стосуються прав і свобод людини і громадянина, громадянства, організації та діяльності органів державної влади, засад місцевого самоврядування тощо.

2. Конституція України характеризується *юридичним верховенством*, що означає її пріоритетне становище в системі національного законодавства України, вищу юридичну силу щодо всіх інших

## ОСНОВНЕ ДЖЕРЕЛО ПРАВА, ОСНОВА ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ

Конституція України визначає сфери суспільних відносин, які підлягають правовому (зокрема законодавчому) регулюванню, встановлює ієрархію нормативно-правових актів

## ЮРИДИЧНЕ ВЕРХОВЕНСТВО

пріоритетне становище Конституції в системі національного законодавства України, п вища юридична сила щодо всіх інших правових актів (ч. 2 ст. 8 Конституції України)

## СТАБІЛЬНІСТЬ

забезпечується особливим, ускладненим порядком внесення до неї змін і доповнень (Розділ XIII Конституції України)

## ПРЯМА ДІЯ НОРМ

означає можливість звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України (ч. 3 ст. 8 Конституції України)

## ОСОБЛИВА ПРАВОВА ОХОРОНА

основним, визначальним елементом системи правових засобів захисту Конституції України є Конституційний Суд України

## Схема 10. Юридичні властивості Конституції України

77

правових актів. Принцип верховенства Конституції є проявом загальнішого принципу верховного права як необхідної ознаки правової держави, і цей принцип прямо закріплюється в ч. 2 ст. 8 Конституції України: «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй».

Конституція України характеризується верховенством не лише стосовно до актів національного законодавства, а й щодо міжнародних договорів, що передбачено ч. 2 ст. 9 Конституції: «Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України».

3. Важливою юридичною властивістю Конституції України є її *стабільність*, яка забезпечується особливим, ускладненим порядком внесення до неї змін і доповнень. Так, розділ XIII Конституції встановлює досить складну процедуру зміни Конституції України, яка пов'язана з тим, що, по-перше, вона 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 (ч. 1 ст. 157), по-друге, Конституція України взагалі не може бути змінена з настанням певних обставин - в умовах воєнного або надзвичайного стану (ч. 2 ст. 157), по-третє, положення Конституції України, які закріплюють засади конституційного ладу України, форми народного волевиявлення, порядок зміни Конституції України можуть бути змінені лише всеукраїнським референдумом, що призначається Президентом України, по-четверте, зміни до інших положень Конституції України вносяться Верховною Радою України двома третинами голосів від її конституційного складу.

4. До юридичних властивостей Конституції України можна також віднести *пряму дію її норм*, що згідно з ч. 3 ст. 8 Конституції України означає можливість звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України.

5. Юридичною властивістю Конституції України є *особливий правовий захист*, який має на меті забезпечення дотримання конституційних положень, захист від порушень як «знизу» - фізичними і юридичними особами, так і «згори» - різними гілками державної влади. В той же час захист Конституції України може здійснюватися лише правовими засобами. Вони передбачають застосування органами державної влади, посадовими особами з метою дотримання Конституції України форм і методів діяльності в рамках наданої

компетенції. Конституції деяких держав (наприклад, Словаччини, ФРН) передбачають можливість застосування і неправових засобів захисту, закріплюючи право народу чинити опір неконституційній владі, але їх застосування можливе лише в надзвичайних ситуаціях.

**Правовий захист** Конституції України здійснюють:

1. Вищі органи державної влади: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України. Так, наприклад, згідно з Конституцією України Президент України є гарантом додержання Конституції України (ч. 2 ст. 102), Верховна Рада України усуває Президента України з поста у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину (п. 10 ст. 85) та здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України (п. 13 ст. 85), Кабінет Міністрів України забезпечує виконання Конституції та законів України (п. 1 ст. 116) тощо.

2. Правоохоронні органи (суди, прокуратура), центральні та місцеві органи виконавчої влади.

3. Орган конституційної юрисдикції (Конституційний Суд України), який є основним, визначальним елементом системи правових засобів захисту Конституції України. Згідно зі ст. 2 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р. завданням Конституційного Суду України є *гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України*.

4. Збройні Сили України, на яких покладається оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканості (ч. 2 ст. 17 Конституції України).

5. Громадяни України. Активні форми охорони Конституції України громадянами передбачені в її тексті. Так, ст. 55 встановлює, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

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

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

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

# Розділ III

## ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ

### 1. Поняття конституційного ладу та його засад

*Поняття конституційного ладу, його співвідношення з державним ладом; державна влада та громадянське суспільство; засади конституційного ладу.*

У понятійному апараті вітчизняної науки конституційного права термін «конституційний лад» почав застосовуватися відносно недавно. Подібна ситуація типова для всіх пострадянських держав. І це зрозуміло, адже радянська державно-правова наука оперувала поняттями «суспільний устрій»<sup>1</sup>, «суспільний лад»<sup>2</sup>. Крім того, ознайомлення з працями вітчизняних і закордонних учених дозволяє зробити висновок, що в поняття конституційного ладу вкладається різне значення, що певною мірою ускладнює його аналіз. Так, зокрема, конституційний лад визначається:

- *по-перше*, як фактична конституція<sup>3</sup> або цілісна система основних політико-правових, економічних і соціальних відносин, які встановлюються й захищаються конституцією та іншими конституційно-правовими (державно-правовими) нормами<sup>4</sup>;

<sup>1</sup> Див., наприклад: Советское государственное право.- М., 1948.- С. 86.

<sup>2</sup> Див., наприклад: Советское государственное право / Под ред. проф. С. С. Кравчука.- М., 1985.- С. 74.

<sup>3</sup> *Алебастрова А. И.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебное пособие- С. 14.

<sup>4</sup> Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорьки-на, В. Е. Крутских.- М: ИНФРА, 1998.- С. 304.

- *по-друге*, як певний спосіб (форма) організації держави, якого (яку) закріплено в його конституції<sup>1</sup>;

- *по-третє*, як такий стан відносин (або порядок), що характеризує державу як конституційну, забезпечує підпорядкованість держави праву, сприяє закріпленню в суспільній практиці й правосвідомості справедливих, гуманних і правових взаємозв'язків між людиною, громадянським суспільством і державою<sup>2</sup> або як установлені конституційним правом взаємовідносини між людиною, народом, суспільством і державою, що покликані забезпечити визнання та захист прав і свобод людини і громадянина, народовладдя, громадянського суспільства і демократичної держави<sup>3</sup>. При цьому під конституційною державою розуміється держава, що характеризується, по-перше, обмеженістю (підпорядкованістю) державної влади правом і народним суверенітетом, по-друге, забезпеченням такої обмеженості відповідними гарантіями<sup>4</sup>.

Останній підхід до розкриття значення поняття «конституційний лад» уявляється вдалішим, оскільки наявність у країні акта, що офіційно називається конституцією держави та який визначає її устрій, ще не свідчить про конституційний характер цієї держави і, відповідно, про наявність конституційного ладу. Поняття конституційного ладу не можна зводити лише до наявності чи відсутності конституції, воно має характеризувати реальну обмеженість держави конституцією, гарантованість прав і свобод людини і громадянина. Тим паче не можна зводити конституційний лад лише до організації держави, навіть якщо ця держава і є конституційною.

Характеристика конституційного ладу передбачає встановлення його співвідношення з такими поняттями, як «державний лад», «громадянське суспільство».

Державний лад - це система основних політико-правових, економічних, соціальних відносин, які закріплюються державно-правовими (конституційно-правовими) нормами. Державний лад

<sup>1</sup> Див., наприклад: *Е. И. Козлова, О. Е. Кутафін.* Конституционное право Российской Федерации.- М.: Юристъ, 1996.- С. 75. Близьким до цього є визначення конституційного ладу як устрою держави і суспільства, закріпленого конституційно-правовими нормами (див.: *Тодька Ю. Н.* Основи об-щественного строя України.- Х.: Факт, 1999.- С. 8).

~ *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации.- С. 98.

<sup>1</sup> *Колюшин Е. И.* Конституционное (государственное) право России.- С. 55.

<sup>4</sup> Термін «конституційна держава» досить часто вживається як тотожний терміну «правова держава».

81

може бути *конституційним*, якщо мова йде про конституційну державу, тобто державу, яка впливає на суспільний лад правовим шляхом (установлюючи або санкціонуючи правові норми, забезпечуючи їх реалізацію на основі конституції та інших легітимних джерел права), виконує певні обов'язки перед людиною і суспільством, і *неконституційним* - державний лад тоталітарної держави. Отже, поняття «державний лад» є ширшим від поняття «конституційний лад». Конституційний лад передбачає наявність у державі юридичної конституції, але не зводиться лише до факту її існування. Конституційний лад набуває реального змісту лише за умови демократичного характеру конституції та реального дотримання конституційних положень, що забезпечує *обмеженість держави, державної влади правом*. Саме така обмеженість і створює оптимальні умови для функціонування *громадянського суспільства*, що є невід'ємним атрибутом, передумовою конституційної держави.

\* \* \*

**Громадянське суспільство** - це поняття, яким позначають систему 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<sup>1</sup>.

Громадянське суспільство забезпечує необхідний і раціональний спосіб соціального існування людей, заснований на розумі, свободі, праві та демократії. Сфера громадянського суспільства охоплює:

- 1) соціально-економічні відносини й інститути (форми власності, підприємництво, праця);
- 2) організацію і діяльність об'єднань громадян (громадських організацій, політичних партій, а також профспілок, творчих спілок, релігійних організацій тощо);
- 3) сферу виховання, освіти, науки і культури;
- 4) сім'ю - первинну основу співжиття людей;
- 5) систему засобів масової інформації; [
- 6) етичні норми поведінки людей; \
- 7) інші сфери приватних інтересів і потреб людей.

<sup>1</sup> Конституційне право України: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. академіка АПРН України, доктора юридичних наук, професора Ю. М. Тодики, доктора юридичних і політичних наук, професора В. С. Журавського.- С. 187.

82

Громадянське суспільство починається з людини, його становлення нерозривно пов'язане з усвідомленням членами суспільства наявності у них громадянських прав, з формуванням їхньої активної позиції щодо реалізації та захисту своїх прав. І не випадково, що «батько» цього терміну Арістотель виводив його від терміна «громадянин» - вільна людина. Тобто, на думку Арістотеля громадянське суспільство - це суспільство вільних людей, а таке суспільство виникає лише на певному етапі свого розвитку. Передумовами становлення громадянського суспільства є забезпечення рівності людей у їхніх правах і гідності, заборона будь-яких привілеїв людей за їхніми природними чи громадянськими ознаками, народний суверенітет, високий рівень правової культури членів суспільства, економічних, культурних і правових відносин між ними тощо.

Під громадянським суспільством у науці конституційного права іноді також розуміють певний суспільний устрій, за якого людині гарантується вільний вибір форм її економічного та політичного буття, забезпечуються загальні права людини та ідеологічний плюралізм<sup>1</sup>.

**Взаємозв'язок держави і громадянського суспільства** виявляється в тому, що держава здійснює свій регулятивний вплив у сфері громадянського суспільства лише в певних межах, які встановлюються для захисту інститутів і механізмів громадянського суспільства. Отже, громадянське суспільство функціонує і як система, що частково (в певних межах) управляється державою, і як саморегульована система. Своєю чергою, конституційна держава також перебуває в певній залежності від саморегульованого громадянського суспільства і його потреб; останнє, як зазначалося вище, виступає необхідною передумовою конституційної держави.

**Засади конституційного ладу** - це система вихідних принципів організації державної влади в конституційній державі, взаємовідносин конституційної держави з людиною та інститутами громадянського суспільства. Ці принципи, як зазначається в літературі, визначають і закріплюють основи правового статусу суб'єктів конституційно-правових відносин<sup>2</sup>.

До засад конституційного ладу Конституція України відносить:

- народовладдя (народний суверенітет);
- державний суверенітет і незалежність України;

<sup>1</sup> Див.: Конституционное (государственное) право: Справочник / Под ред. В. И. Лафитского.-М.: Юрист, 1995.-С. 31.

<sup>2</sup> Див.: *Тодька Ю. Н.* Основи общественного строя Украины,- С. 9.

- республіканську форму правління, яка відповідає вимогам демократії та поділу влад;
- унітарний устрій України;
- визнання людини як найвищої соціальної цінності, утвердження і забезпечення її прав і свобод;
- соціальний захист людини;
- статус української мови як державної;
- поділ влади;
- гарантованість місцевого самоврядування;
- політичну, економічну та ідеологічну багатоманітність;
- вищу юридичну силу Конституції України і пряму дію її норм;
- рівність усіх суб'єктів права власності перед законом. Терміном «засади конституційного ладу України» позначають також загальний конституційно-правовий інститут, що закріплює основні принципи організації Української держави, які характеризують її як конституційну державу, а також



визначає засади і найважливіші принципи взаємовідносин держави з людиною та інститутами громадянського суспільства.

Норми цього інституту містяться в розділі I Конституції України «Загальні засади». Вони відіграють надзвичайно важливу роль у системі національного права України і характеризуються такими специфічними рисами:

- *особливим предметом регулювання* - регулюють суспільні відносини, що визначають найважливіші питання організації державного і суспільного життя;

- *загальним характером* - закріплюють засади і принципи організації держави в найбільш загальній формі, а їх конкретизація здійснюється в інших розділах Конституції України та в актах чинного законодавства;

- *найвищою юридичною силою* - всі інші норми Конституції України, всі нормативно-правові акти держави базуються на конституційних нормах, що закріплюють засади конституційного ладу і, отже, не можуть їм суперечити;

- *підвищеною стабільністю* - відповідно до ч. 3 ст. 5 Конституції України право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить лише народові, а законопроекти про внесення змін до розділу I Конституції України затверджуються всеукраїнським референдумом (ч. I ст. 156)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> У літературі вирізняють також інші риси норм цього інституту, зокрема, політико-правовий характер, визначеність і категоричність, цілісність тощо (див.: *Тодьіка Ю. Н.* Основи общественного строя Украины.- С. 11).

Норми інституту «Засади конституційного ладу України» складають певну систему, і їх можна розподілити по таких групах:

- норми, що визначають гуманістичні засади конституційного ладу України;
- норми, що визначають республіканську форму правління та унітарний державний устрій України;
- норми, в яких дається характеристика основних якісних рис України як конституційної держави;
- норми, що закріплюють економічні, політичні, соціальні та духовно-культурні засади конституційного ладу України.

## 2. Гуманістичні засади конституційного ладу України

*Гуманізм; народний суверенітет; форми здійснення народовладдя.*

**Гуманістичні засади конституційного ладу України** - це основоположні принципи, які визначають і закріплюють провідну роль громадянина в державному будівництві та місцевому самоврядуванні. До них відносять:

**1. Гуманізм.** Конституція України 1996 р. на відміну від конституцій «радянського» типу кардинально змінює підхід до розв'язання проблеми про співвідношення людини і держави. Проголошуючи визнання людини, її життя і здоров'я, честі й гідності, недоторканності і безпеки *найвищою соціальною цінністю*, Конституція України (ст. 3) формулює відповідь на цю проблему: не людина створена для держави, а навпаки - *державою для людини*, держава відповідає за свою діяльність перед людиною, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. В цьому якраз і полягає гуманістична сутність Конституції України, а гуманізм, таким чином, набуває значення *найголовнішого принципу конституційного ладу України*.

2. **Суверенітет народу України.** Суверенітет означає *верховенство і незалежність влади*, тобто її право на власний розсуд розв'язувати свої внутрішні та зовнішні справи, без втручання в них будь-якої іншої влади. В науці конституційного права розріз-

85

няють кілька видів (форм) суверенітету: *державний, національний та народний.*<sup>1</sup>

*Державний суверенітет* означає властивість держави самостійно і незалежно від влади інших держав здійснювати свої функції всередині держави і у відносинах з іншими державами.

*Національний суверенітет* характеризує повновладдя нації, її політичну свободу, наявність у неї реальної можливості самостійно визначати спосіб свого національного життя, зокрема здатність самовизначатися і утворювати незалежну державу. Принцип народовладдя отримав закріплення у ст. 5 Конституції України: «*Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ*».

*Народний суверенітет* насамперед означає повновладдя народу, тобто володіння народом, який є єдиним джерелом влади, політичними та соціально-економічними засобами для реальної участі у здійсненні публічної, політичної влади (державної влади та місцевого самоврядування), в управлінні державними та суспільними справами. У співвідношенні «суверенітет народу - державний суверенітет» пріоритет належить суверенітету народу, він здійснює установчу владу і визначає конституційний лад держави та форму державної влади, його воля є обов'язковою для всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Народний суверенітет слід розглядати як *природне право* народу самостійно розпоряджатися своєю долею, створювати такий суспільний і конституційний лад, який відповідає його волі. Водночас народний суверенітет у площині конституційної доктрини повинен мати певні обмеження, мета яких - захистити конституційні цінності. Необхідність таких обмежень пов'язана з особливостями механізмів волевиявлення народу. І референдум, і вибори - це такі форми волевиявлення, які забезпечують ухвалення відповідного рішення чи обрання депутатського корпусу певною більшістю виборців. Таким чином здійснення влади народом фактично підміняється владою більшості і відкидає пошук соціального компромісу, що можливе в рамках представницького органу. З вітчизняної та закордонної практики державного будівництва ми знаємо багато прикладів, коли більшість постановляла рішення, що призводили до скасування конституційного ладу, встановлення

<sup>1</sup> У деяких джерелах національний та народний суверенітет отожднюється. Див., наприклад: Конституція Российской Федерации: Энциклопедический словарь / В. А. Туманов, В. Е. Чиркин и др. - Изд. 2-е, переработ. и дополи. - М.: Юристъ, 1997. - С. 279.

тоталітарних і авторитарних режимів. Достатньо згадати референдум, якого було проведено в Німеччині в 30-х роках ХХ ст. з питання поєднання в одній особі посад президента і канцлера. «Правління однорідної, догматичної більшості,- зазначає Ф. А. Гайск,- може зробити демократію більш нестерпною, ніж найгірша з диктатур»<sup>1</sup>.

Аналіз Конституції України дозволяє підтвердити висновок про встановлення окремих обмежень народного суверенітету. Такі обмеження можуть мати формальний або змістовний характер. Формальне обмеження народного суверенітету знаходить свій прояв у тім, що Конституція чітко визначає форми народного волевиявлення - вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії (ст. 69), а також процедуру їх застосування (наприклад, згідно зі ст. 74 Конституції України не допускається проведення

референдуму щодо законопроектів з питань податків, бюджету і амністії), що в літературі слушно розглядається як гарантія від спонтанних проявів народовладдя<sup>2</sup>.

За змістом народний суверенітет обмежується правами людини: «Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина» (ст. 157 Конституції України). Ця заборона має *абсолютний характер* і не залежить від способу зміни Конституції України - Верховною Радою України чи всеукраїнським референдумом.

Можливе також і добровільне самообмеження народного суверенітету - вступаючи у відносини з іншими народами, створюючи міжнародні об'єднання (зазвичай це відбувається через посередництво держави), народ використовує свою владу з дотриманням положень міжнародних договорів, загальновизнаних принципів міжнародного права.

Слід також зазначити, що принцип народного суверенітету не суперечить *ідеї божественного панування*, яка розуміється як пряме здійснення влади іменем Бога або опосередковане - через його земних намісників. Так, Бог може бути визнаним вищою підставою та початком усього існуючого, зокрема конституційного ладу і державної влади, Проте Бог не може володіти державними

<sup>1</sup> Хайек Ф. А. Дорога к рабству // Вопросы философии.- 1990.- № 10.-С. 151.

Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран: Учебник для вузов.-С. 128.

повноваженнями - ними він розпоряджається через посередників своєї божественної волі. Тобто, воля Божа як найвищий закон має політичне і правове значення не сама по собі, а лише тією мірою, якою народ визнає її змістом власної волі<sup>1</sup>. Такий підхід повною мірою узгоджується зі згадуванням Бога в преамбулі Конституції України. Так, преамбула не містить положень про «божественну владу», але в ній йдеться про *усвідомлення парламентом, який приймає Конституцію, відповідальності перед Богом*.

\* \* \*

Здійснення народовладдя відбувається у двох формах: *безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування* (безпосередня і представницька демократія).

**Безпосередня (пряма) демократія** - це пряме здійснення влади народом у загальнодержавному або місцевих масштабах (народне волевиявлення). Демократія є безпосередньою, якщо народ править сам, на своїх зборах, якщо немає різниці між тими, хто управляє, і тими, ким управляють<sup>2</sup>. Найважливішими формами безпосередньої демократії є *вибори та референдум*.

**Представницька демократія** - це здійснення влади через вільно обрані народом представницькі органи. Концепція *народного представництва*, розроблена в XVIII-XIX ст., базується на таких вихідних положеннях:

1. Конституцією держави засновується народне представництво.
2. Орган народного представництва (парламент) здійснює законодавчу владу від імені народу - носія суверенітету - за його уповноваженням.
3. Парламент складається з депутатів, які вільно обрані народом (представників народу).
4. Депутат парламенту представляє весь народ, а не лише тих, хто його обрав (принцип вільного депутатського мандата).

5. Для парламенту характерні специфічні організаційні форми роботи.  
6. Рішення парламенту (закони) мають визначальний характер.

<sup>1</sup> Див.: Государственное право Германии: В 2 т.- Т. 1.- М.: Ин-т гос-ва и права РАН, 1994.--С. 34.

<sup>2</sup> Демшиель А., Демшиель Ф., Пикемаль М. Институты и власть во Франции.-М.: Наука, 1977.-С. 12.

### 3. Республіканська форма правління

*Поняття форми правління, класифікація держав за формою правління; особливості республіканської форми правління в Україні та проблеми її вдосконалення в ході конституційної реформи.*

**Форма правління** - це певний спосіб організації верховної влади в державі, який характеризується структурою, порядком формування, компетенцією вищих органів державної влади, встановленим порядком взаємовідносин між ними, ступенем участі населення в їх формуванні. Форма правління є найважливішим елементом форми держави.

Головною, визначальною ознакою форми правління є *конституційно-правовий статус глави держави*. Залежно від статусу глави держави сучасні держави за формою правління поділяються на дві групи - *монархії та республіки*.

**Монархія** - форма правління, за якої найвища державна влада повністю або частково зосереджена в руках монарха - одноосібного глави держави, який здійснює владу за власним правом, а не на підставі делегування. Найчастіше, влада монарха є довічною і передається в спадщину.

**Республіка** - форма правління, за якої всі вищі органи державної влади чи обираються громадянами на певний строк, чи формуються представницькими установами. Переважна більшість держав світу сьогодні мають республіканську форму правління (більш як 140 із 200). Конституція України (ч. 1 ст. 5) також закріплює *республіканську форму правління України*.

*Загальними ознаками республіканської форми правління є:*

- виборність глави держави та інших верховних органів державної влади на певний строк;
- здійснення державної влади не за власним правом, а за дорученням народу;
- юридична відповідальність глави держави у випадках, передбачених законом;
- обов'язковість рішень верховної державної влади для всіх інших органів державної влади;
- переважний захист інтересів громадян держави, взаємна відповідальність людини і держави.

Конституційній теорії та сучасній практиці державного будів-

ництва відомі три основні види республік; *парламентська, президентська та квазіпрезидентська (напівпрезидентська, або змішана)*. Вони розрізняються порядком обрання президента, статусом і порядком формування уряду, характером відповідальності уряду тощо.

**Парламентарна (парламентська) республіка** характеризується тим, що парламент є *повновладним органом*, який формує уряд, що несе перед ним політичну відповідальність, і обирає главу держави (президента або колегіальний орган, що здійснює функції глави держави)<sup>1</sup>, який фактично виконує лише представницькі функції (модель «гнучкого поділу влади»). Головною ознакою парламентарної республіки є *реальне формування уряду парламентом і політична відповідальність уряду перед парламентом*.

**Президентська (дуалістична) республіка** характеризується тим, що глава держави - президент - обирається непарламент-ським шляхом і водночас є главою виконавчої влади. У президентській республіці найбільш послідовно проводиться в життя принцип поділу влади (модель «жорсткого поділу влади»: президент не може достроково припинити повноваження парламенту, а останній не має права усувати з посади міністрів шляхом *вотуму недовіри*), а відносини між законодавчою та виконавчою гілками влади будуються відповідно до принципу *стримувань і противаг*.

У класичній президентській республіці уряд, як колегіальний орган з власним конституційно-правовим статусом, здебільшого відсутній (наприклад, США). Виконавчу владу одноосібно здійснює президент, якому підпорядковані, кожний окремо, міністри. Головною ознакою президентської форми правління є *відсутність відповідальності виконавчої влади перед парламентом*.

**Квазіпрезидентська (напівпрезидентська, або змішана) республіка** характеризується рисами як парламентської, так і президентської республіки з превалюванням ознак останньої. Практика державного будівництва різних країн світу знає різні приклади такого поєднання. Найбільш поширеними є два варіанти:

1) президент, як і в президентській республіці, обирається громадянами, він поєднує функції глави держави і глави виконавчої влади, але виконавчу владу здійснює не одноосібно, а спільно

' У деяких парламентських республіках президент обирається особливою колегією, до складу якої входять депутати парламенту і делегати, обрані представницькими органами суб'єктів федерації або регіонів, наприклад, Індія, Італія, Німеччина.

з урядом, який має *самостійний конституційно-правовий статус* і повинен отримати довіру парламенту. Подібна форма правління, зокрема, була характерна для України в період від 5 лютого 1991 р. до підписання 8 червня 1995 р. Конституційного договору між Президентом України і Верховною Радою України про організацію державної влади та місцевого самоврядування на період до прийняття нової Конституції України;

2) всенародно обраний президент формує (за певної участі парламенту) уряд, що відповідальний перед ним, але *безпосередньо не входить до законодавчої, виконавчої та судової гілок влади* і займає в системі поділу влади окреме, особливе місце. Уряд за такої моделі наділяється статусом вищого органу в системі органів виконавчої влади та підзвітний і підконтрольний парламенту.

З практики державного будівництва інших країн відомі також *вестмінстерські* (Індія, Пакистан) та *спотворені* республіки: *су-перпрезидентські, теократичні, президентсько-моністичні, президентсько-мілітаристські тощо республіки*.

\* \* \*

Стаття 5 Конституції України закріплює республіканську форму правління, не конкретизуючи її. Аналіз розділів Конституції, в яких визначається статус вищих органів державної влади, дає можливість зробити висновок, що в Україні реалізовано *квазіпрезидентську (напівпрезидентську чи президентсько-парламентську) форму правління в її другому варіанті*.

Така модель організації влади характеризується зверхнім становищем Президента України в системі поділу влади - він, хоча формально і не входить до законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, наділяється Конституцією України досить широкими прерогативами в усіх гілках влади, що, з одного боку, забезпечує керованість держави в умовах політичної чи економічної кризи, а з іншого - обумовлює надмірну централізацію управління, «непрозорість» виконавчої влади, створює організаційні можливості до

надмірного втручання Президента України у вирішення питань виконавчої влади і, як наслідок, об'єктивно спричиняє виникнення протистояння і конфліктних ситуацій у відносинах між гілками влади.

Закріплений Конституцією України 1996 р. статус Президента України значною мірою, обумовив проведення широкомасштабної конституційної реформи, мета якої полягає у зміні системи організації влади, переході від президентсько-парламентарної до парла-

91

ментарно-президентської форми правління. У перебігу реформи передбачається здійснити перерозподіл повноважень між вищими органами державної влади на користь парламенту та Кабінету Міністрів України та значно звужити прерогативи Президента України.

#### 4. Унітарний державний устрій

*Поняття державного устрою, класифікація держав за їхнім державним устроєм; ознаки України як унітарної держави.*

**Державний устрій**<sup>1</sup> - це політико-територіальна організація держави, яка характеризується статусом її територіальних одиниць, формою їхніх правових відносин між собою та з державою в цілому. Сучасній практиці державного будівництва відомі три форми державного устрою: *унітарна, федеративна та обласна (регіональна) держава*.

**Унітарною** (від лат. *unitas* - єдність) вважається держава, всі або переважна більшість вищих територіальних одиниць якої не мають державоподібного статусу. Себто, територія унітарної держави складається з адміністративних або політико-адміністративних одиниць, які, за окремими винятками<sup>2</sup>, не наділяються власним правовим статусом, а статус органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які здійснюють управління в межах цих одиниць, визначається актами чинного законодавства центральної влади.

Унітарні держави класифікуються:

1) залежно від наявності чи відсутності в їхнім складі державоподібних територіальних утворень (автономних одиниць) на *прості* та *складні*. Територія *простий унітарної держави* поділяється лише на адміністративно-територіальні одиниці<sup>3</sup>, тоді як *складна унітарна держава* у своєму складі має *автономні одиниці*.

<sup>1</sup> У новітній юридичній літературі паралельно з терміном «державний устрій» використовуються інші терміни, наприклад, «територіальна організація публічної влади», «територіально-політичний устрій», «державно-територіальний устрій» тощо.

Мова йде про автономні утворення у складі унітарної держави.

<sup>3</sup> Невеликі унітарні держави взагалі можуть не мати адміністративно-територіального поділу.

92

2) залежно від ступеня централізації управління на *централізовані, децентралізовані та відносно децентралізовані*. В *централізованій унітарній державі* управління на всіх субнаціональних (нижчих загальнодержавного) територіальних рівнях здійснюється адміністрацією, що призначається вищим органом виконавчої влади. У *децентралізованій унітарній державі* відсутні місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції, і на всіх субнаціональних територіальних рівнях функціонують органи місцевого самоврядування. *Відносно децентралізовані унітарні держави* характеризуються поєднанням прямого державного управління на місцях із місцевим самоврядуванням: на вищому (область) та середньому (район) субнаціональних територіальних рівнях одночасно функціонують органи виконавчої влади загальної компетенції та органи місцевого самоврядування.

**Федеративною** є держава, всі вищі територіальні одиниці якої мають державоподібний статус. Федерація - це союзна держава, складне об'єднання кількох державоподібних політико-територіальних утворень - *суб'єктів федерації*. У сучасному світі існують 24 федерації, з них 7 у Європі, 4 в Азії, 6 в Америці, 4 в Африці, 3 в Океанії.

Від *федерації* слід відрізняти *конфедерацію*, яка є формою міждержавного об'єднання, суб'єкти якого зберігають державний суверенітет.

\* \* \*

Частина 2 ст. 2 Конституції України визначає Україну як *унітарну державу*, не конкретизуючи при цьому конкретну форму унітаризму. Аналіз положень Конституції України, присвячених питанням організації виконавчої влади на місцях, статусу Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування дозволяє характеризувати Україну як *складну, відносно децентралізовану унітарну державу*.

Це пояснюється тим, що, по-перше, до складу України входить автономне територіальне утворення - Автономна Республіка Крим, по-друге, децентралізацію управління в Україні здійснено лише на низовому територіальному рівні - село, селище, місто, а на регіональному (область) та субрегіональному (район) рівнях управління збережено централізоване державне управління. Подібна система територіальної організації влади є архаїчною і сьогодні в європейських країнах практично не застосовується. В контексті конституційної реформи гостро стоїть і питання щодо вдоскона-

93

лення українського унітаризму на основі подальшої децентралізації управління, зокрема запровадження місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному територіальних рівнях.

## 5. Характеристики України як конституційної держави

*Україна - суверенна і незалежна держава; Україна - демократична держава; Україна - соціальна держава; Україна - правова держава; конституційне закріплення обов'язків, завдань і функцій Української держави.*

До засад конституційного ладу входять закріплені Конституцією України риси Української держави, які характеризують її як саме конституційну державу. Так, ст. 1 Конституції України визначає Українську державу як *суверенну і незалежну, демократичну, соціальну, правову державу*.

**Україна - суверенна і незалежна держава.** Необхідною передумовою конституційного ладу в будь-якій державі є її *суверенність*. Держава здатна виражати волю своїх громадян, у повному обсязі гарантувати їхні права і свободи лише тоді, коли вона є суверенною. Суверенітет як необхідний атрибут державної влади виступає якісною рисою держави і становить важливу засаду конституційного ладу України. Основи теорії державного суверенітету були закладені відомим французьким вченим Жаном Боденом ще в XVI ст. Так, у своїй праці «Шість книг про республіку» він характеризував суверенітет як одну з найважливіших ознак будь-якої держави, як *абсолютну, ніким і нічим не обмежену верховну владу суверена (держави) над своїми громадянами*. Саме Жан Бо-ден сформулював і основні ознаки суверенітету:

1) постійна влада суверена, яка не може бути обмежена законом, оскільки він сам є джерелом закону;

2) право суверена видавати і скасовувати закони, оголошувати війну та укладати мир.

Згідно з Жаном Боденом єдиним сувереном, носієм влади може бути лише монарх, який уповноважений здійснювати правління Богом і є його намісником на землі.

Звичайно, сучасні погляди на політико-правову природу державного суверенітету відрізняються від поглядів Жана Бодена під кутом зору визначення суверена, характеристики співвідношення

народного та державного суверенітетів тощо. Водночас його теорія має надзвичайно важливе значення для розуміння змісту державного суверенітету як повноти законодавчої, виконавчої та судової влади держави на її території, що відкидає будь-яку чужоземну владу, а також самостійність держави в міжнародних відносинах, її непідпорядкованість владі іншої держави.

З огляду на зазначене можна зробити висновок, що ознаками суверенітету Української держави є:

- верховенство державної влади на всій території України;
- єдність і неподільність державної влади;
- незалежність і самостійність державної влади.

*Верховенство державної влади* означає: по-перше, її *необмеженість нічим і ніким*, окрім народного суверенітету (установчої влади народу України), Конституції України, громадянського суспільства, природного права і законів; по-друге, відсутність на території України будь-якої іншої конкуруючої влади, яка могла би видавати легітимні закони; по-третє, підпорядкованість державній владі всіх громадян, їхніх об'єднань, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб.

*Єдність державної влади* полягає в наявності єдиної системи органів державної влади (законодавчої, виконавчої та судової), які мають єдині цілі та завдання діяльності, що забезпечує певну ступінь керованості суспільством.

*Незалежність і самостійність* державної влади означає, по-перше, те, що вона сама, без впливу інших сил, правоспроможна приймати нормативні акти та забезпечувати їх виконання за допомогою засобів державного примусу; по-друге, відсутність залежності (політичної, фінансової, організаційної тощо) органів державної влади від будь-кого всередині держави та за її межами.

Отже, державний суверенітет характеризує *повноту законодавчої, виконавчої та судової влади держави на її території, що виключає наявність будь-якої конкуруючої влади, а також: непідпорядкованість держави владі іншої держави у сфері міжнародного спілкування.*

Конституційно-правовими ознаками України як суверенної держави є:

1. *Територіальна цілісність.* Кожна суверенна держава має свою державну територію. Згідно з міжнародним правом державною територією є *частина земної кулі, яка належить певній державі та в межах якої вона здійснює своє територіальне верховенство.*

95

Відповідно до ч. 1 ст. 2 Конституції України *суверенітет України поширюється на всю її територію.* Складниками державної території України є її суходіл, води, надра під ними та відповідний повітряний простір. Деякі суверенні права Україна здійснює також і в межах територій зі змішаним правовим режимом (континентальний шельф і економічна зона).

*Державна територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою* (ч. 3 ст. 2 Конституції України). *Цілісність* державної території України полягає в забороні її насильницького поділу. *Недоторканність* державної території України означає те, що всі інші держави зобов'язані утримуватися від будь-яких зазіхань на територію



України відповідно до загально визнаних принципів міжнародного права, закріплених у Статуті ООН та в інших міжнародних договорах.

Згідно з ч. 1 ст. 17 Конституції України *захист суверенітету і територіальної цілісності України є однією з найважливіших функцій держави, справою всього Українського народу.*

2. *Єдиний конституційний простір.* Конституція України є юридичною базою для формотворчої діяльності всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування, вона визначає зміст і напрямки розвитку галузевого законодавства.

До складу України входить автономне утворення - Автономна республіка Крим (АРК), яка має Конституцію Автономної Республіки Крим (ч. 1 ст. 135 Конституції України). Право приймати Конституцію АРК належить Верховній Раді АРК, але вона набуває чинності лише після затвердження Верховною Радою України не менш як половиною від її конституційного складу. Такий порядок прийняття і затвердження Конституції АРК забезпечує їй відповідне місце в системі законодавства України, складовою частиною якого вона є.

3. *Громадянство.* Одним із виявів суверенітету держави є встановлення громадянства. Згідно зі ст. 4 Конституції України в Україні *існує єдине громадянство.* Принцип єдиного громадянства має на меті, по-перше, недопущення існування громадянства окремих адміністративно-територіальних одиниць України, по-друге, уникнення випадків *кумуляції громадянства* окремих осіб (*подвійного громадянства, або біпатризму*). Цим забезпечується єдиний правовий статус для всіх громадян України.

Так, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 19 Закону України «Про громадянство України» громадянство України *втрачається*, якщо громадянин України після досягнення ним повноліття добровільно набув громадянство іншої держави.

4. *Єдина грошово-кредитна система.* Наявність власної грошової одиниці є важливим виявом державного суверенітету. Ст. 99 Конституції України визначає, що *грошовою одиницею України є гривня.*

5. *Національні Збройні Сили.* Державний суверенітет передбачає реальну здатність держави забезпечити свою внутрішню і зовнішню безпеку. Оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності Конституція України (ч. 2 ст. 17) покладає на *Збройні Сили України.*

6. *Міжнародна правосуб'єктність.* Україна як суверенна держава є повноправним суб'єктом міжнародного права, може вступати у відносини з іншими суверенними державами, вступати до міжнародних організацій, укладати міжнародні договори тощо. *Зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права* (ст. 18 Конституції України).

7. *Офіційний статус державної мови.* Державною мовою вважається визнана конституцією або чинним законодавством основна мова держави<sup>1</sup>. Згідно з ч. 1 ст. 10 Конституції України державною мовою в Україні є *українська мова.* Це покладає на державу обов'язок забезпечувати всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України. Водночас держава гарантує вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України.

9. *Державні символи.* Важливими ознаками суверенної держави є державні символи: *Державний Прапор, Державний Герб, Державний Гімн і столиця.*

*Державний Прапор* - це офіційний відмінний знак (емблема) держави, символ її суверенітету. Згідно з Конституцією України (ч. 2 ст. 20) Державний Прапор України являє собою *стяг із двох рівновеликих горизонтальних смуг синього і жовтого кольорів.*

*Державний Герб* - це відмінний знак, що є офіційною емблемою держави, яка зображується на прапорах, грошових знаках, печатках і деяких офіційних документах. Згідно з Конституцією

<sup>1</sup> Коментар до Конституції України: Науково-популярне видання.- К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1996.- С. 44.

97

України (ч. 3 ст. 20) *Великий Державний Герб України встановлюється з урахуванням малого Державного Герба України та герба Війська Запорізького законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. При цьому головним елементом великого Державного Герба України є Знак Княжої Держави Володимира Великого (малий Державний Герб України) - ч. 4 ст. 20 Конституції України.*

*Державний Гімн* - музикально-поетичний твір, який разом з Державним Гербом із Державним Прапором є офіційним символом держави. Конституція України (ч. 5 ст. 20) визначає, що Державним Гімном України є *національний гімн на музику М. Вербицького із словами, затвердженими законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.*

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про Державний Гімн України» від 6 березня 2003 р. Державним Гімном України є національний гімн на музику М. Вербицького із словами першого куплету та приспіву твору П. Чубинського в такій редакції:

***«Ще не вмерла України і слава, і воля,  
Ще нам, браття молодії, усміхнеться доля.  
Згинуть наші воріженьки, як роса на сонці.  
Запануєм і ми, браття, у своїй сторонці.  
Приспів:  
Душу й тіло ми положим за нашу свободу,  
І покажем, що ми, браття, козацького роду».***

Відповідно до ч. 7 ст. 20 Конституції України *столицею* України є місто Київ.

\* \* \*

**Україна - демократична держава.** Демократичною вважається держава, устрій і діяльність якої відповідає волі народу, загально визнаним правам і свободам людини і громадянина. Ознаками України як демократичної держави є:

1) *реальна представницька демократія*, що забезпечується обранням Верховної Ради України, Президента України, представницьких органів місцевого самоврядування на основі демократичних принципів виборчого права;

2) *організація державної влади в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову* (ст. 6 Конституції України). Теорія поділу влади була розроблена Д. Локком і Ш. Монтеск'є, а її зміст

зводиться до того, що з метою забезпечення свободи громадян, по-перше, різні функції (види) державної влади - законодавча, виконавча і судова,- повинні здійснюватися різними, відносно автономними один від одного органами державної влади, по-друге, ці органи повинні бути взаємно врівноваженими. Вперше в Україні принцип поділу влади було зафіксовано в Конституції УНР 29 квітня 1918 р. У новітній історії України цей принцип вперше було проголошено в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р.;

3) конституційне закріплення та реалізація принципу ідеологічного і політичного плюралізму (ст. 15 Конституції України). Цей принцип, по-перше, унеможливило існування в суспільстві будь-якої обов'язкової ідеології (державної чи іншої), по-друге, передбачає завдання держави сприяти організації та діяльності всіх політичних партій, інших організацій, діяльність яких перебуває в межах Конституції та чинного законодавства України. Правовий статус політичних партій, громадських організацій в Україні визначається Законом України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р.;

4) визнання й гарантованість місцевого самоврядування (ст. 7 Конституції України).

\* \* \*

**Україна - соціальна держава.** У науці конституційного права сформульовано три підходи до розкриття змісту поняття «соціальна держава». *Перший* пов'язаний із розумінням соціального в най-загальнішому вигляді, себто як тотожного суспільному. Термін «соціальна держава» в цьому розумінні означає, що держава несе відповідальність за суспільство. *Другий* пов'язаний із трактуванням соціального як показника соціального статусу людини, її зв'язку із суспільством. Згідно з *третьим*, підтримуваним більшістю вчених, соціальна держава - це держава, яка надає підтримку незахищеним верствам населення, намагається впливати на розподіл матеріальних благ відповідно до принципу соціальної справедливості, щоби забезпечити кожній людині гідне існування.

Головним завданням соціальної держави є сприяння суспільному прогресу, що базується на закріплених законодавством принципах соціальної рівності, загальної солідарності та взаємної

<sup>1</sup> Государственное право Германии: В 2-х томах.- Т. 1.- М., 1994.-С. 65.

відповідальності. Соціальна держава бере на себе обов'язок забезпечити кожному членові суспільства гідний сучасної людини мінімум соціальних благ. Обов'язками соціальної держави згідно з Конституцією та чинним законодавством України є:

- забезпечення соціальної спрямованості економіки;
  - охорона праці і встановлення гарантованого мінімуму оплати праці;
- охорона здоров'я людей;
  - забезпечення підтримки сім'ї, дитинства, материнства та батьківства;
  - розвиток системи соціальних служб, які забезпечують соціальний захист громадян;
  - встановлення пенсій, інших видів соціальних виплат і допомог.

\* \* \*

Україна - правова держава. Сучасна політико-правова доктрина під правовою (у формальному сенсі) розуміє демократичну державу, де забезпечується верховенство закону, послідовно проводиться принцип поділу влади та визнаються й гарантуються права і свободи кожної людини. У Конституції України закріплено такі ознаки правової держави.

1. *Верховенство права* (ч. 1 ст. 8). Принцип верховенства права передбачає:

- пов'язаність законодавчої влади природним правом (держава може видавати лише такі закони, які відповідають приписам природного (надпозитивного) права);
- верховенство закону, що означає, по-перше, визнання за Конституцією України найвищої юридичної сили (ч. 2 ст. 8); по-друге, віднесення до предмета законодавчого регулювання найважливіших, визначальних суспільних відносин у всіх сферах життєдіяльності суспільства (ст. 92); по-третє, панування закону, безумовне підпорядкування законові всіх членів суспільства та держави в цілому;

2. *Здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову* (ч. 1 ст. 6). Три гілки влади діють відносно самостійно і незалежно одна від одної таким чином, щоб не допустити можливості домінування однієї з них та узурпації внаслідок цього всієї повноти влади в одних руках.

3. *Вищий пріоритет прав і свобод людини і громадянина* (ч. 1 ст. 19). Правова держава визнає та гарантує права і свободи людини і громадянина, які закріплені Конституцією, загально визнаними

нормами міжнародного права, законами та іншими нормативними актами. Один із принципів правової держави «все, що не заборонено, те дозволено» сформульовано в Конституції України таким чином: *«ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством»*.

4. *Незалежність суду* (ч. 1 ст. 126). У правовій державі суд відіграє роль *головного елемента механізму гарантій прав і свобод людини*. З огляду на це має бути забезпечена реальна незалежність суду від будь-яких владних чи громадських структур. Тільки незалежний суд може ефективно захистити людину від свавілля органів виконавчої влади та їхніх посадових осіб.

5. *Законність управління* (ч. 2 ст. 19). Згідно з Конституцією України *органи державної влади та органи місцевого самоврядування* (які здійснюють управління на різних територіальних рівнях), їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

6. *Правовий захист людини від порушення її прав державною владою* (статті 55, 56). Згідно з Конституцією захист прав і свобод людини може здійснюватися: *судом, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; міжнародними судовими установами або органами міжнародних організацій, членом яких є Україна; кожною людиною за допомогою заходів, не заборонених законом*.

\* \* \*

Характеризуючи Україну як конституційну державу, Конституція України не обмежується закріпленням її рис як суверенної та незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. У розділі I Конституції також визначаються:

- *головний обов'язок держави*: утвердження і забезпечення прав і свобод людини (ст. 3);
- *обов'язок держави*: забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи - катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу (ст. 16);
- *завдання держави*: забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України (ст. 10); сприяння вивченню мов міжнародного спілкування (ст. 10); сприяння консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної само-

бутності всіх корінних народів і національних меншин України (ст. 11); турбота про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави (ст. 12); забезпечення захисту прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальної спрямованості економіки (ст. 13); гарантування свободи політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (ст. 15);

соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей (ст. 17);

- *найважливіші функції держави*: захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки (ст. 17);

— *основи зовнішньої політики держави*: зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права (ст. 18).

#### **6. Економічні, політичні, соціальні та духовно-культурні засади конституційного ладу**

*Конституційні засади економічних відносин; політична та ідеологічна багатоманітність; конституційні засади соціальних відносин; конституційні засади духовно-культурних відносин.*

**Економічні, політичні та духовні відносини, як зазначалося вище, значною мірою становлять сферу громадянського суспільства, яке базується на засадах свободи і саморегуляції. Правова держава, з огляду на це, не може встановлювати економічний лад суспільства та політичну систему - вони формуються переважно вільною ініціативою громадян. Утім, це не відкидає можливості, навіть необхідності державного регулювання економічної, політичної та духовно-культурної діяльності. Метою такого регулювання є закріплення найсуттєвіших рис і ознак громадянського суспільства, охорона базових, визначальних відносин, які складаються в цих сферах життєдіяльності суспільства.**

**Норми конституційно-правового інституту «Загальні засади конституційного ладу України» визначають засади економічних, соціальних і духовно-культурних відносин, закріплюють політичну, економічну та ідеологічну багатоманітність.**

**Конституційні засади економічних відносин.** Економічні відносини становлять економічний базис громадянського суспільства і визначають передумови повновладдя народу України та свободи людини. Вони охоплюють: *відносини власності, виробництва, обміну, розподілу та споживання матеріальних і духовних благ.*

*Відносини власності є найважливішим елементом економічної системи. Термін «власність» уживається в законодавчих актах і юридичній літературі у двох значеннях: в юридичному - для позначення права особи на певну річ, тобто правочинність володіти, користуватись і розпоряджатися цією річчю; в економічному - для позначення сукупності економічних відносин, пов'язаних із певним майновим комплексом і відповідним суб'єктом економічної діяльності.*

Аналіз статей 13, 14 Конституції України свідчить про те, що в них термін «власність» використовується в його другому - *економічному* - значенні. У громадянському суспільстві існують дві основні форми власності (всі інші походять від них) - *публічна і приватна*. Ці форми різняться суб'єктами та режимом користування. Так, по-перше, суб'єктами приватної власності можуть бути *будь-які фізичні або юридичні особи*, а публічна власність має *колективний характер*; по-друге, публічна власність, на відміну від приватної, *є неподільною*.

Здійснюючи регулювання відносин власності, Конституція України:

1. Встановлює *однаковий загальний правовий режим для всіх форм господарювання* - всі суб'єкти права власності проголошуються рівними перед законом (ч. 3 ст. 13).

2. Закріплює *принцип гарантованості прав усіх суб'єктів власності й господарювання* (ч. 3 ст. 13).

3. Встановлює *перелік природних об'єктів власності Українського народу* - земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, що перебувають у межах

території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони (ч. 1 ст. 13).

4. Визначає коло суб'єктів права розпоряджатися власністю Українського народу - органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 13).

5. Визначає коло суб'єктів права користування природними об'єктами права власності народу - громадяни України (ч. 2 ст. 13).

6. Передбачає можливість набуття і реалізації права влас-

103

ності на землю громадянами, юридичними особами і державою (ч. 2 ст. 14).

7. Встановлює обмеження щодо використання власності - вона не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству (ч. 3 ст. 13), використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі (ч. 8 ст. 41).

Важливими принципами ринкової економіки є: *свобода економічної діяльності та свобода конкуренції*. Конституція України надає кожному право на підприємницьку діяльність, не заборонену законом (ч. 1 ст. 42) та зобов'язує державу забезпечити захист конкуренції у підприємницькій діяльності (ч. 3 ст. 42).

В умовах формування ринкової економіки кардинально змінюється роль держави в економічних відносинах. Сьогодні, коли відмирає всеосяжне централізоване планування, примусове встановлення господарських зв'язків, роль держави зводиться до виконання таких функцій:

- здійснення законодавчого регулювання основ економічної, господарської діяльності;
- контроль за дотриманням установлених законом правил економічної, господарської діяльності, захист відносин, що виникають за цими правилами, та прав їхніх учасників;
- забезпечення соціальної спрямованості економіки.

\* \* \*

• Політична та ідеологічна багатоманітність. Громадянське суспільство може існувати лише за умови реального політичного та ідеологічного плюралізму, що випливає з права кожної людини на *свободу переконань і на вільне їх виявлення*<sup>1</sup>.

Закріплений ст. 14 Конституції України принцип *політичної багатоманітності* означає *багатопартійність*, себто можливість створення будь-якої політичної партії чи громадської організації, які провадять свою діяльність відповідно до вимог закону. В демократичному суспільстві роль політичних партій надзвичайно велика.

У ст. 36 (ч. 2) формулюється мета діяльності партій в Україні: *сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян*. Основними завданнями, що їх звичайно ставлять перед собою партії

Це право закріплено, зокрема, у ст. 19 Загальної декларації прав людини, проголошеної Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р.

є участь у формуванні органів державної влади і органів місцевого самоврядування та участь у здійсненні влади через своїх представників, обраних до парламенту та інших представницьких органів. Вони, зокрема, розробляють і подають на розсуд виборцям програми, де пропонуються способи вирішення проблем суспільного розвитку, висувають кандидатів на виборах, ведуть передвиборну агітацію, формують партійні фракції в представницьких органах тощо.

Конституція України закріплює не лише можливість діяльності різних партій та інших об'єднань громадян, а й їхню *рівність перед законом* (ч. 5 ст. 36). Рівність об'єднань громадян перед законом виявляється в рівності їхніх прав у політичній та господарській

діяльності, закріплених у ст. 20 Закону України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р. Закон, зокрема, надає об'єднанням громадян право:

- виступати учасниками цивільно-правових відносин, набувати майнових і немайнових прав;
- брати участь у політичній діяльності, проводити масові заходи;
- створювати установи та організації;
- поширювати інформацію і пропагувати свої ідеї та цілі;
- засновувати засоби масової інформації тощо.

Це конституційне положення повністю узгоджується з нормами міжнародного права і відповідає стандартам, що містяться в Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права та в інших міжнародно-правових документах.

Гарантії діяльності політичних партій деталізуються в Законі України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 р.:

«Політичні партії є рівними перед законом.

Органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам заборонено виокремлювати у своєму ставленні певні політичні партії чи надавати їм привілеї, а також сприяти політичним партіям, якщо інше не передбачено законом, у провадженні їх діяльності.

Втручання з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб у створення і внутрішню діяльність політичних партій та їх місцевих осередків забороняється, за винятком випадків, передбачених цим Законом».

У ст. 37 Конституції України визначено перелік підстав, за наявності яких забороняються *утворення і діяльність політичних*

105

*партій та громадських організацій.* Подібна заборона стосується лише тих політичних партій і громадських організацій, *програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриє безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення.* При цьому політична партія може бути заборонена за поданням Міністерства юстиції України чи Генерального прокурора України лише *в судовому порядку.*

Конституційні підстави щодо заборони діяльності політичних партій та громадських організацій в Україні також повністю узгоджуються з нормами міжнародного права. Так, ст. 20 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права прямо вказує на те, що *будь-яка пропаганда війни, будь-який виступ на користь національної, расової чи релігійної ненависті, що являє собою підбурювання до дискримінації, ворожнечі або насильства, повинні бути заборонені законом.*

Закріплений Конституцією України принцип *ідеологічної багатоманітності* передбачає:

1. Право кожної окремої людини, соціальних груп, політичних партій і громадських організацій безперешкодно розробляти теорії, ідеї щодо економічного, політичного, правового та іншого устрою України; пропагувати свої погляди через засоби масової інформації; здійснювати діяльність із втілення своїх ідеологічних концепцій у практичну сферу; за допомогою правових засобів захищати право на ідеологічну багатоманітність.

2. Заборону надавати будь-якій ідеології загальнообов'язковий характер, визнання рівноправності всіх ідеологій.

3. Заборону цензури (ч. 3 ст. 15 Конституції України).

\* \*\*

**Конституційні засади соціальних відносин.** Регулятивний вплив конституційної держави на соціальну сферу життєдіяльності суспільства передбачає законодавче регулювання найважливіших трудових і міжнаціональних відносин, а також питань сім'ї та шлюбу, охорони довкілля, життя і здоров'я людини, захисту прав споживача. Засади соціальних відносин отримали досить широке відображення в статтях Конституції України. Так, Конституція:

1. У повній відповідності із загальновизнаними нормами між-

народного права зафіксувала *соціально-економічні права і свободи людини* - право власності (ст. 41); право на свободу підприємницької діяльності; на захист прав споживачів (ст. 42); право на працю (ст. 43); право на страйк (ст. 44); право на відпочинок (ст. 45); право на соціальний захист (ст. 46); право на житло (ст. 47); право на достатній життєвий рівень (ст. 48); право на охорону здоров'я (ст. 49); право на безпечне для життя довкілля (ст. 50).

2. Визначила *засади міжнаціональних відносин*, закріпивши:

- принцип рівності всіх громадян незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі тощо (ч. 2 ст. 24);

- основні напрямки державної політики у сфері міжнаціональних відносин. Так, згідно зі ст. 11 держава *сприяє консолідації та розвиткові української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України.*

3. Встановила обов'язки держави щодо *забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи* (ст. 16).

\* \*\*

**Конституційні засади духовно-культурних відносин.** Правова держава, не втручаючись у внутрішній світ людини, забезпечує дотримання конституційних принципів, які дають можливість кожній людині користуватися духовно-культурними благами.

Так, закріплюючи статус української мови як державної, Конституція України (ст. 10) одночасно гарантує вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України.

Важливим елементом духовно-культурної сфери, основою розвитку всієї системи духовно-культурних відносин є *освіта*. Освіта— це передумова розвитку всього суспільства: рівень освіченості населення значною мірою визначає економічні, політичні й соціальні відносини в суспільстві. Стаття 53 Конституції України гарантує кожній людині *право на освіту*. Доступність освіти забезпечується її фінансуванням із державного та місцевих бюджетів.

У сучасному демократичному суспільстві функціонує такий важливий інститут духовно-культурної сфери, як *релігія*. Згідно з Конституцією України (ст. 35) кожна людина має право *на свободу світогляду і віросповідання*. Конституційна держава будує свої відносини з церквою на основі *проголошення відокремлення церкви і релігійних організацій від держави, а школи - від церкви*. Не втручаю-



чись у справи церкви, держава водночас гарантує рівність усіх релігійних конфесій - жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова (ч. 3 ст. 35). Згідно зі ст. 5 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23 квітня 1991 р. держава захищає права і законні інтереси релігійних організацій.

Важливе значення для розвитку духовно-культурних відносин відіграють наука, культура та мистецтво. Держава сприяє розвиткові культури, гарантує громадянам свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості (ст. 54).

## 7. Захист конституційного ладу України

*Гарантії конституційного ладу України; правовий режим надзвичайного стану.*

Українська держава захищає конституційний лад і забезпечує його стабільність.

**Гарантіями конституційного ладу України** є такі положення Конституції України:

а) неможливість зміни Конституції, якщо ці зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (ч. 1 ст. 157);

б) неможливість зміни Конституції в умовах воєнного або надзвичайного стану (ч. 2 ст. 157);

в) ускладнений порядок внесення змін до першого розділу Конституції, присвяченого засадам конституційного ладу України;

г) конституційне визначення статусу Президента України як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ч. 2 ст. 102) та встановлення відповідальності Президента України у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину (ст. 111);

д) заборону утворювати політичні партії та громадські організації, програмні цілі або дії яких спрямовані на зміну конституційного ладу насильницьким шляхом (ч. 1 ст. 37);

є) присягу народних депутатів України щодо додержання Конституції України та законів України (ч. 2 ст. 79);

ж) конституційний обов'язок Кабінету Міністрів України забезпечувати державний суверенітет України, виконання Конституції і законів України (п. 1 ст. 116);

з) діяльність спеціального органу захисту конституційного ладу - Конституційного Суду України, який вирішує питання про конституційність чинного законодавства, актів Президента України та актів Кабінету Міністрів України (ст. 150).

\* \* \*

Екстраординарним засобом захисту конституційного ладу є правовий режим надзвичайного стану<sup>1</sup>, що може бути введений в Україні або в окремих її місцевостях Указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох днів од моменту звернення Президента України, з метою усунення загрози та якнайшвидшої ліквідації особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, нормалізації обстановки, відновлення правопорядку за спроб захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, для відновлення конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для нормального функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших інститутів громадянського суспільства.

Згідно з Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 р. надзвичайний стан - це особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях із виникненням 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 в разі спроби 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 цього закону повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

*Михалева Н. А.* Конституционное право зарубежных стран СНГ: Учеб.-ноепособие.-М.:Юристь, 1998.- С. 140.

109

## Розділ IV

### ОСНОВИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

#### 1. Сучасна концепція прав людини та її відображення в Конституції України

*Правовий статус особистості: поняття та види; зародження вчення про права людини; основні сучасні підходи до визначення взаємовідносин людини і держави, сучасний етап розвитку конституційно-правового статусу людини і громадянина в Україні; конституційні принципи правового статусу людини і громадянина.*

*Становище особистості в суспільстві визначається правовими та іншими видами соціальних норм і позначається терміном «суспільний статус».*

Правовий статус особистості - це її юридично закріплене становище в державі й суспільстві, він становить важливу складову частину суспільного статусу особистості, належить до її якості як людини і громадянина, характеризує зв'язки особистості з державою та державно організованим суспільством. Такі зв'язки виникають у різних сферах життєдіяльності суспільства, між різними категоріями людей і державою та регулюються практично всіма галузями національного права України, що дозволяє

виокремити різні види правових статусів за різними підставами. Так, наприклад, за суб'єктами розрізняють статуси:

- 1) *загальний* - поширюється на всіх людей і громадян;
- 2) *спеціальний (родовий)* - характеризує особливості становища окремих категорій людей і громадян, наприклад, біженців, студентів, пенсіонерів тощо;
- 3) *індивідуальний* - притаманний окремому індивіду.

Залежно від того, нормами якої галузі права визначається положення людини і громадянина, виокремлюють різні галузеві статуси: конституційно-правовий, адміністративно-правовий, цивільно-правовий, кримінально-процесуальний тощо.

Найбільш суттєві зв'язки між людиною і громадянином, суспільством та державою отримали закріплення в Конституції України; у сукупності вони становлять *конституційний статус людини і громадянина*. Слід розмежовувати поняття конституційного і конституційно-правового статусу людини і громадянина: перший визначається лише Конституцією України, а другий - як Конституцією України, так й іншими джерелами галузі конституційного права, наприклад, законами України «Про громадянство України», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців» тощо.

Конституційно-правовий статус людини і громадянина посідає особливе місце в системі галузевих правових статусів. Його специфіка полягає в тому, що, по-перше, він єдиний та однаковий для всіх людей і громадян (тобто це - загальний статус), по-друге, він відіграє роль базового, вихідного для всіх інших галузевих статусів.

Норми, які сукупно визначають конституційно-правовий статус людини і громадянина, складають загальний конституційно-правовий інститут «*Основи правового статусу людини і громадянина*». За своєю структурою цей інститут відображає структуру конституційно-правового статусу людини і громадянина і складається з кількох головних конституційно-правових інститутів, до яких, зокрема, відносять:

- 1) конституційні принципи правового статусу людини і громадянина;
- 2) громадянство;
- 3) загальну правосуб'єктність;
- 4) основні права, свободи та обов'язки<sup>1</sup>;
- 5) гарантії правового статусу<sup>2</sup>.

В юридичній літературі, крім прав і свобод, виділяють також законні інтереси (див., наприклад: *Витрук Н. В.* Правовой статус личности в СССР.-М., 1985.-С. 7-23).

\* Див., наприклад: Конституционное право: Учебник / Отв. ред. В. В. Ла-зарев,- М.: Юристъ, 1999.- С. 124; *Восводин Л. Д.* Юридический статус личности в России.- М, 1997.

Конституційно-правовий статус людини і громадянина базується на певній концепції прав людини, принципах правового статусу людини і громадянина; перелік основних прав, свобод і обов'язків визначаються конституцією держави відповідно до тих чи інших теоретичних положень у галузі прав людини.

Права людини в загальному вигляді - це універсальна категорія, що характеризує захищену законом міру можливої поведінки людей, яка спрямована на задоволення потреб та інтересів людини шляхом користування елементарними, найбільш важливими благами та умовами безпечного, вільного існування особистості в суспільстві. Права людини характеризують обсяг благ та умов, що забезпечують її вільний розвиток і визначаються суспільним положенням людини (положенням у системі матеріального виробництва).

Становлення прав людини пов'язане з генезою правових норм, в яких формулювалися (встановленням конкретних правил поведінки) можливості людини вільно користуватися відповідними благами з метою задоволення своїх різнобічних потреб.

У первісному суспільстві подібні правила поведінки мали *синкретичний* характер, вони визначалися «*мононормами*», тобто нормами, які не можливо було диференціювати, як, скажімо, норми релігії, моралі чи звичаєвого права. У цих нормах знаходили своє вираження уявлення щодо корисного чи шкідливого для роду чи племені, які, своєю чергою, були пов'язані зі становленням суспільної праці. В цілому це були жорсткі приписи, вони були спрямовані на збереження цілісності роду, племені у вкрай складних умовах буття людини. Для мононорм було характерне те, що вони ніколи не надавали переваг одному членові роду перед іншими, тобто, вони закріплювали *первісну рівність людини*.

Правові системи перших рабовласницьких держав були засновані на методах насильства, примусу, що застосовувалися носіями верховної влади до переважної більшості населення. Рівень свободи був мінімальним та охоплював лише правлячі кола. За цих умов розпочалося формування уявлень про права людини, письмовими свідченнями чого стали Біблія (давньоєврейські священні книги Танах), міфи стародавніх Китаю, Індії, Греції. Наприклад, усім відомі вічні ідеї Біблії про недоторканність життя людини, про право приватної власності, про рівність людей, про заборону посягання на честь і гідність людини тощо, сформульовані, зокрема, в Десяти Божих Заповідях (Книга «Вихід», 20).

Зародження наукових ідей про права людини відбувалося в V-VII ст. до н. е. в полісах Стародавньої Греції. Цей процес був пов'язаний з виникненням певного простору свободи, що створило умови для рівних політичних прав у осіб - громадян відповідного поліса, а біля витоків теоретичного усвідомлення відносин між людиною та державою і суспільством стояли грецькі мислителі, яких іменували «сімкою мудреців», - Фалес із Мілета, Пітак із Мі-тілени, Періандр із Коринфа, Біант із Прієни, Клеобул із Лінда, Хілон із Ефор і Солон з Афін, найбільш відомим з яких є Солон (638-559 рр. до н. е.). Заслуга «сімки мудреців» для становлення та розвитку теоретичних уявлень про права людини полягала в тім, що вони високо оцінили роль закону для прав і свобод людини. Саме з розробленням Подітії (Конституції) Солона, власне, і з'явилося те явище, яке сьогодні іменують правами (юридичними) людини.

У Стародавній Греції ідеї Солона та інших представників сімки набули розвитку у вченні піфагорійців (життя людини має бути приведене у відповідність із висновками філософії щодо справедливості, належної міри у людських відносинах, яка розглядалася як «*відплачується іншому рівним*», що являє собою філософську інтерпретацію стародавнього принципу *таліону* - око за око, зуб за зуб тощо).

Загалом, теоретичні концепції прав людини у Стародавній Греції розвивались у руслі пошуків об'єктивних природноправо-вих засад полісу та його законів. Наприклад, Геракліт тлумачив поліс та його закони як відображення космічного порядку, Демо-крит характеризував поліс і закон як щось штучне (що існує лише завдяки спільній думці), що обумовлене природним початком (тим, що існує насправді).

Вперше ідея *природної рівності* й свободи всіх людей була висловлена софістами (V-IV ст.), зокрема Гіппієм (460-400 рр. до н. е.). Він стверджував, що природа (закони природи) - це природне право, яке протистоїть хибному, недосконалому, створеному людиною закону - позитивному праву. При цьому під природним правом Гіппій розумів неписані закони, яких однаковою мірою дотримувалися громадяни всіх полісів античної Греції. Протагор (481-411 рр. до н. е.) стверджував: «*міра всіх речей - людина*». Софіст Лікофрон вважав, що люди є рівні за природою, відповідно, рівні і їхні особисті права, а закон є гарантією особистих прав. Епікур (341-270 рр. до н. е.) тлумачив свободу людини

як її відповідальність за розумний вибір свого способу життя і за себе. А ідея стоїків про людину як громадянина Всесвіту згодом буде покладена в основу ліберальної концепції прав людини.

113

Згідно з Платоном (428/427-347 рр. до н. є.) справедливість полягає в тому, щоби «ніхто не захоплював чужого і не позбавлявся свого». Платон розрізняв *геометричну рівність* (рівність за гідністю й добродесністю) та *арифметичну рівність* (рівність міри, ваги й числа). Найкращою він вважав геометричну рівність - «більшому вона дає більше, меншому - менше, кожному дарує те, що розмірне його природі». Ця ідея Платона була розвинута Аристотелем (384-322 рр. до н. є.) у його вченні щодо двох видів справедливості - *зрівняльної* та *розподільної* (спільні для всіх громадян блага мають бути розподілені між членами суспільства пропорційно їхньому внеску у спільну справу). Тут доречно згадати цікавий вислів Аристотеля: «Рівність здається справедливою, і так воно і є, лишень не для всіх, а для рівних; і нерівність також уявляється справедливою, і так воно насправді і є, але знову ж таки не для всіх, а лише для нерівних».

Великий внесок у розвиток теоретичних основ прав людини зробив видатний римський юрист і державний діяч Марк Туллій Цицерон (106-43 рр. до н. є.), який обстоював ідеї свободи і справедливості. Цицерон стверджував, що всі люди подібні та рівні один одному, громадянин не лише не повинен сам шкодити іншим, порушувати чужу власність або чинити іншу несправедливість, а й зобов'язаний надавати допомогу тим, що потерпіли від несправедливості,- «у захисті свободи немає приватних осіб». Критерій справедливості за Цицероном - універсальний закон природи -*природне право*, яке є вищим, істинним законом і передує будь-якому писаному закону.

Сенека, заперечуючи ідею рівності громадян, запропонував ідею *рівності всіх людей і всіх станів, як творинь Божих*.

Демократії Стародавньої Греції та Стародавнього Риму дали поштовх для розвитку європейської цивілізації, що заснована на *персоноцентристській парадигмі* - від людини до держави. Поряд із цим у китайській, індуській, деяких інших цивілізаціях панував *системоцентристський підхід*, згідно з яким держава стоїть над людиною, перетворює її на слухняного виконавця державної волі. Це обумовило різні тенденції становлення та розвитку прав людини, на цей процес впливають різноманітні чинники - культура, філософія, релігія, суспільний світогляд, мораль тощо,- які в сукупно визначають характер тієї чи іншої цивілізації.

В історії політико-правової думки, юридичній практиці, звичаєвому праві різних народів склалися чотири основні підходи до розв'язання проблеми прав людини, закріплення правового статусу особистості.

1. Ліберальна (європейська) концепція прав людини базується на ідеї природних, невідчужуваних прав людини та обґрунтовує необхідність конституційного визначення таких умов, які сприяли б вільному розвитку особи. Філософською основою цієї концепції є вчення про свободу як про природний стан людини та вищої соціальної цінності після самого життя. «Свобода є для суспільного організму тим же, що здоров'я для індивідуума: якщо людина втрачає здоров'я, ніщо на світі їй не миле, якщо суспільство втрачає свободу, то воно знемагає і вже не знає щастя» (Г. Болінброк).

Основні ідеї ліберальної концепції прав людини вперше дістали законодавче закріплення в деклараціях і конституціях XVII-XVIII ст. Найбільше значення для утвердження та поширення цих ідей відіграли Массачусетська хартія 1648 р., яка називалася «Закони і свободи», Декларація прав Вірджинії 12 червня 1776 р., Декларація

незалежності США 4 липня 1776 р. та Декларація прав людини і громадянина від 26 серпня 1789 р. (Франція). А основні положення сучасної ліберальної концепції є такими:

1) всі люди народжуються *вільними* і ніхто не має права відчужувати їхні природні права, а забезпечення та охорона цих прав - головне призначення держави;

2) свобода полягає у можливості людини робити все, що *не завдає шкоди іншій людині*, тобто свобода людини не може бути абсолютною, вона обмежується свободою інших людей. Основа свободи - рівність можливостей для всіх;

3) *межі свободи можуть бути визначені лише законом*, який є мірою свободи: дозволено все, що не заборонено законом. Ф. Воль-тер писав: «Свобода полягає в тім, щоби залежати тільки від законів»;

4) частина дозволеного визначається через *права людини, які закріплюються конституцією* з метою допомогти людині усвідомити свої можливості та орієнтувати державу на їх першочерговий захист, але конституційний перелік прав людини не може вважатися вичерпним;

5) *обмеження прав людини* можливе лише у виняткових випадках і здійснюється з метою сприяти загальному добробуту в демократичному суспільстві.

При цьому слід звернути увагу на ту обставину, що в літературі термін «свобода» вживається у двох значеннях: *загальному та суб'єктивному*. Свобода в загальному значенні означає *такий стан існування народу і окремої людини, який характеризується можливістю людини діяти на власний розсуд*. Саме в цьому зна-

115

ченні термін «свобода» використовується в Конституції України, конституціях інших держав, де він виконує роль основоположного філософського принципу, а його зміст було вперше нормативно розкрито у ст. 4 французької Декларації людини і громадянина від 26 серпня 1789 р.: «Свобода полягає у можливості робити все, що не завдає шкоди іншому: отож, здійснення природних прав кожної людини має лише ті межі, які забезпечують іншим членам суспільства користування тими ж правами. Ці межі можуть бути встановлені лише законом»<sup>1</sup>. Це положення Декларації, своєю чергою, було сформульоване відповідно до визначення свободи, запропонованого Ш. Монтеск'є: «Свобода є правом чинити все, що дозволено законами. Якби громадянин міг робити те, що цими законами забороняється, то в нього не було би свободи, оскільки те саме могли би робити й інші громадяни».

Термін «свобода» в суб'єктивному значенні тотожний терміну «*суб'єктивне право*», і його використання пояснюється історичними чинниками.

**2. Колективістські** концепції прав людини (марксистська, расистські тощо) засновані на *визнанні пріоритету колективу (суспільства, класу, раси, нації тощо) стосовно до особи, а також на обґрунтуванні обмеженості прав людини суспільними інтересами*. Подібні підходи є глибоко антидемократичними за сутністю, оскільки колективний (суспільний) інтерес - це досить ефемерне поняття, процес його виявлення має суб'єктивний характер, він здійснюється окремими особами або групами осіб на основі власних життєвих цінностей і, внаслідок цього, декларований суспільний інтерес ніколи адекватно не відображає реальних інтересів суспільства.

Втілення положень колективістської концепції в «соціалістичних конституціях» на практиці призводило до фактичного заперечення принципу свободи людини, градації основних прав людини (головними з яких вважалися соціально-економічні), дискримінації окремих категорій громадян (за класовою ознакою, майновим станом тощо), а також до закріплення надмірно широкого кола основних обов'язків громадян перед суспільством і державою.

3. **Ісламська (мусульманська)** концепція, або концепція *рівності за шариатом*, пов'язана з традиційним мусульманським правом. Вона суттєво відрізняється від європейської концепції, а її

<sup>1</sup> Цит. по: Конституція зарубіжних держав.- М.: Изд-во БЕК, 1996.-С. 135.

головна особливість полягає в тім, що іслам джерелом прав і свобод людини визнає тільки шариат.

Однозначно оцінити основні положення сучасної ісламської концепції прав людини досить важко. Так, у Корані міститься досить багато положень, присвячених гідності та свободі людини. Водночас мусульманські мислителі досить своєрідно тлумачать саме поняття свободи, яку вони вбачають не у зовнішній поведінці мусульманина, а в його внутрішньому світі, спрямованому на до-лучення його до волі Аллаха. Своєрідно тлумачиться рівність людей, під якою розуміють спільність походження всіх людей від Адама: «О люди! Бійтеся вашого Господа, який створив вас з однієї живої істоти та з неї ж створив пару їй, а від них обох розселив багато чоловіків і жінок» (Коран, 4:1).

Основні ідеї ісламської концепції прав людини пов'язані з тим, що, по-перше, обґрунтовується різний правовий статус мусульманина і немусульманина, чоловіка і жінки; по-друге, за мусульманським правом вселенський суверенітет належить Аллахові, людина не вільна розпоряджатися собою і всі її дії наперед визначені Аллахом, а це, своєю чергою, дозволяє на підставі релігійних канонів виправдати обмеження прав людини.

4. **Традиційні** підходи до визначення статусу людини складаються у звичаєвому праві окремих племен, а їхня особливість обумовлена особливістю звичаєвого права, яке є груповим правом: воно діє в рамках малих соціальних груп (плем'я, клан, рід, сім'я); для нього характерними є колективна відповідальність за порушення звичаєво-правових приписів, а реалізація суб'єктивних прав здійснюється колективно. Відповідно, ці особливості визначили і специфіку правового статусу індивіда у звичаєвому праві, зокрема:

1) правосуб'єктність індивіда звичаєве право пов'язує не з віком, аз важливими обставинами в його житті (народження, вигнання з племені, одруження тощо);

2) права та обов'язки індивіда тісно пов'язані з правами та обов'язками відповідної групи. При цьому права та обов'язки групи превалюють над правами та обов'язками індивіда;

3) правовий статус індивіда характеризується дуалізмом - у ньому можна виділити загальні (які поширюються на всіх членів племені) та спеціальні (обумовлені його належністю до певного клану чи сім'ї) права та обов'язки, що, наприклад, може бути пов'язано з *трайбалізмом* - наданням суттєвих привілеїв вихідцям із того племені чи роду, до якого належать керівники держави, правляча еліта;

117

4) різні категорії членів групи мають різні права та обов'язки (нерівність вождів і простих членів племені, чоловіка та жінки, дітей та дорослих тощо);

5) обов'язки людини превалюють над її правами.

\* \* \*

**Сучасний етап розвитку конституційно-правового статусу людини і громадянина в Україні** почався з прийняттям Декларації про державний суверенітет України 16 липня 1990 р., в преамбулі якої наголошується на необхідності всебічного забезпечення прав і свобод людини. Після прийняття Декларації в Україні почався процес переорієнтації правової системи, її поворот від колективістського підходу щодо вирішення проблеми прав людини до сучасної ліберальної концепції, визнання і гарантування прав і свобод людини і громадянина як найвищої соціальної цінності. Своє логічне завершення цей процес дістав у Конституції України 28 червня 1996 р., яка встановила новий конституційний статус людини і громадянина на основі положень сучасної ліберальної концепції прав людини згідно із загальноновизнаними світовим співтовариством нормами в галузі прав людини. Її принципова відмінність від старих радянських підходів до визначення конституційного статусу особи полягає:

- по-перше, у відмові від *класового підходу* в закріпленні правового статусу особи;
- по-друге, у визнанні суб'єктом прав і свобод *людини і громадянина*. Поняття «права людини» і «права громадянина» - близькі, але не тотожні. Вони відображають різні аспекти статусу особи, а їх відмінність пов'язана з дуалізмом сучасного суспільства, яке, з одного боку, є громадянським, а з іншого - політично організованим. Людина як член громадянського суспільства є суб'єктом прав, що випливають із *природного права*, їх обсяг однаковий для всіх людей. Ці права мають визначальний характер, вони притаманні всім людям від народження (людина отримує їх від Творця одночасно з життям), вони не обумовлені належністю до громадянства України чи якоїсь іншої держави і не залежать від того, визнає їх держава чи ні. *Права громадянина*, тобто людини як члена політично організованого суспільства, випливають із *позитивного права*, вони закріплюють за особистістю *силу її належності до громадянства України*, хоча, як і права людини, вони також мають невід'ємний характер. Отож, лише громадяни України володіють у повному обсязі правами, що належать до загальноновизнаних

прав людини, та правами, що їх Конституція України пов'язує з належністю до громадянства України;

- по-третє, у визнанні суб'єктом прав і свобод *індивідуально кожному конкретну людину і громадянина*, у відмові від пріоритету інтересів колективного суб'єкта у вигляді «народу», «трудящих», «робітничого класу» тощо. Це не означає повного заперечення колективного суб'єкта, але його визнання не може призводити до ігнорування індивідуальних прав і свобод кожної людини, її індивідуальної свободи;
- по-четверте, у відмові від пріоритету інтересів держави над інтересами особи.

Водночас слід урахувати, що на сучасну ліберальну концепцію прав людини певною мірою впливають колективістські ідеї. Проте на відміну від класичної колективістської конституційної моделі (зокрема соціалістичної), в якій панує принцип абсолютного підпорядкування особи колективі, державі, суспільству, що, своєю чергою, базується на ідеї щодо можливості безкрайнього обмеження її прав заради «вищих» колективних, суспільних цілей та інтересів, ліберальна модель поряд із врахуванням інтересів суспільства чітко фіксує межу (окремі права взагалі не можуть бути обмежені) та конкретні цілі подібних обмежень - громадський порядок, здоров'я населення, права і свободи, честь і гідність інших людей тощо.

Основні положення ліберальної концепції прав людини відображені насамперед у тих нормах Конституції України, в яких закріплюються принципи правового статусу людини і громадянина.

\* \* \*

**Принципи правового статусу людини і громадянина - це**



вихідні засади, на основі яких визначаються зміст і умови реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина.

Конституція України згідно із загальнолюдськими цінностями та міжнародно-правовими нормами в галузі прав людини, які визначені Загальною декларацією прав людини (1948 р.), Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.), Міжнародним пактом про громадянські і політичні права (1966 р.), Європейською конвенцією про захист прав людини і основних свобод (1950 р.), іншими міжнародно-правовими документами, закріплює такі принципи правового статусу людини і громадянина:

119

*свободи людини;*

*рівності людей у своїй гідності та правах;*

*невідчуженості й непорушності прав і свобод людини;*

*гарантованості прав, свобод і обов'язків людини і громадянина;*

*невичерпності конституційного переліку прав і свобод людини і громадянина;*

*рівності конституційних прав і свобод громадян України та рівності їх перед законом;*

*єдності прав людини та її обов'язків перед суспільством.*

Принцип **свободи людини** (статті 21, 23) відтворює стрижневу ідею сучасної ліберальної концепції прав людини про свободу як природний стан людини: «подібно до того, як людина народжується на світ з головою, руками, ногами, розумом і серцем, так вона народжується і вільною»<sup>1</sup>. Конституційний принцип свободи людини обумовлює її право на вільний розвиток своєї особистості, а межею індивідуальної свободи є права і свободи інших людей.

Принцип **рівності людей у своїй гідності та правах** (ст. 21) означає, що, по-перше, права і свободи *визнаються за будь-якою людиною* (якщо володіння ними не обумовлюється належністю до громадянства України, тобто в ст. 21 Конституції України йде мова про рівність, у правах, що випливають із природного права), по-друге, *забороняється дискримінація в користуванні правами за будь-яких підстав, пов'язаних із природними особливостями особи та її соціальним статусом.*

Під гідністю людини зазвичай розуміють *визнання за людиною цінності як істоти, яка наділена розумом, волею та почуттями, незалежно від того, що вона про себе думає і як її оцінюють інші*'.

Згідно з Преамбулою Міжнародного пакту про громадянські і політичні права гідність особи є *властивістю, притаманною «всім членам людської сім'ї»*, визнання гідності людей, їхніх рівних і невід'ємних прав є *«основою свободи, справедливості і загального миру»*<sup>3</sup>.

Принцип **рівності конституційних прав і свобод громадян України та їх рівності перед законом** (ст. 24) означає, що забороняються будь-які форми *обмеження прав громадян за расовою,*

<sup>1</sup> Баглай М. В., Габрічидзе Б. Н. Конституционное право Российской Федерации.-С. 155.

Трошкин Ю. В. Права человека: Нарушения и защита прав человека и прессы.-М, 1997.-С. 30.

<sup>3</sup> Міжнародний пакт про громадянські і політичні права // Права людини (основні міжнародно-правові документи).- К.: Наук, думка, 1989.- С. 28.

*політичною, релігійною, статевою, етнічною, соціальною, мовною чи іншими ознаками.* Цей принцип імплантовано до Конституції України із Загальної декларації прав людини, ст. 2 якої стверджує: *«Кожна людина повинна мати всі права і всі свободи, проголошені*

цією Декларацією, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного чи соціального походження, майнового, станового або іншого становища».

Принцип **невідчужуваності і непорушності прав і свобод людини** (ст. 21) стосується *основних прав і свобод людини*, тобто лише тих, що зафіксовані в Конституції України. Людина має основні права від народження, а не від держави, яка згідно з етатистськими теоріями може «дарувати» чи «відбирати» ці права. Отже, можна зробити висновок, що невідчужуваність і непорушність основних прав і свобод людини означає:

1) людина не може бути позбавлена основних прав і свобод: *■ жодне із зафіксованих у Конституції України прав людини не може бути скасоване державою;*

2) відмова людини від своїх основних прав і свобод є *юридично недійсною;*

3) у разі будь-яких порушень прав і свобод людини вони *повинні бути поновлені* відповідними органами державної влади або законними діями особи, права якої було порушено;

4) основні (конституційні) права і свободи людини і громадянина *не можуть бути обмежені*, крім випадків, передбачених Конституцією України, ч. 2 ст. 64 якої забороняє навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану обмежувати *принцип рівності конституційних прав і свобод громадян*, а ще такі права і свободи: *право на громадянство та право змінити громадянство; право на життя; право на повагу до його гідності; право на свободу та особисту недоторканність; право направляти індивідуальні чи колективні петиції; право на житло; право на шлюб; рівність усіх дітей у своїх правах; право на судовий захист; право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень; право знати свої права та обов'язки; заборона зворотної сили закону; право на правову допомогу; право не виконувати явно злочинні розпорядження чи накази; заборона повторного притягнення до юридичної відповідальності; право на презумпцію невинності; гарантія проти са-*

121

*мообвинувачення* (статті 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 Конституції України).

Принцип **гарантованості прав, свобод і обов'язків людини і громадянина** (ч. 2 ст. 22) означає, що вони мають бути забезпечені відповідними засобами, які сприяли би повній та ефективній реалізації прав, свобод і обов'язків кожною людиною і громадянином.

Принцип **невичерпності конституційного переліку прав і свобод людини і громадянина** (ч. 1 ст. 22) означає, що в майбутньому Конституція України доповнюватиметься положеннями, в яких фіксуватимуться нові права і свободи людини і громадянина. Це пов'язано з тим, що з розвитком суспільства усвідомлюються нові й нові права і свободи, іманентно притаманні людині від народження або необхідні для повнокровної участі громадянина в суспільному та державному житті. На певному етапі виникає необхідність їх фіксації в Основному Законі з метою їх гарантування, забезпечення надійного захисту з боку держави.

Принцип **єдності прав людини та її обов'язків перед суспільством** знаходить відображення:

- по-перше, в наявності у кожного одночасно і прав, і обов'язків;

- по-друге, в тім, що багато конституційних прав несуть у собі якості обов'язку (правового або морального).

## **2. Громадянство України**

*Поняття громадянства України; принципи громадянства України; належність до громадянства України; набуття і припинення громадянства України; повноваження органів та організацій з вирішення питань громадянства України.*

**Громадянство України** - це стійкий, необмежений у просторі правовий зв'язок фізичної особи з Українською державою, заснований на юридичному визнанні державою цієї особи громадянином України, внаслідок чого особа і держава набувають взаємних прав і обов'язків в обсязі, передбаченому Конституцією та законами України.

Ознаками громадянства як певного зв'язку особи з державою є:

- 1) *правовий характер;*
- 2) *необмеженість у просторі й часі;*
- 3) *максимальний характер взаємних прав та обов'язків.*

Цей зв'язок виявляється в розповсюдженні на відповідну особу суверенної влади держави незалежно від місця її проживання - на території держави чи за її межами.

Система конституційно-правових норм, що регулюють питання громадянства, складає головний конституційно-правовий інститут - *інститут громадянства*. Джерелами цього інституту є:

1. Конституція України.

2. Закон України «Про громадянство України» в редакції Закону від 18 січня 2001 р.

3. Чинні міжнародні договори України з питань громадянства.

4. Підзаконні акти (наприклад, Указ Президента України від 27 березня 2001 р. № 215/2001 «Питання виконання Закону України «Про громадянство України»).

Норми цих актів, виходячи з *визнання права на громадянство як природного права людини*<sup>1</sup>, закріплюють *принципи громадянства* та регламентують *порядок набуття і припинення громадянства, повноваження органів державної влади та інших організацій, які беруть участь у вирішенні питань громадянства, і порядок їх вирішення.*

# \* \*

**Принципи громадянства** - це ті вихідні положення, які визначають істотні риси відносин громадянства. Конституція України (статті 4, 25) та Закон України «Про громадянство України» (ст. 2) закріплюють такі принципи громадянства України:

1) *єдиного громадянства* - громадянства держави Україна, що виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України. Якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Цей принцип не означає заборони *біпатризму* (подвійного громадянства). В окремих випадках громадянин України може перебувати одночасно і в громадянстві іншої держави. Це, наприклад, стосується:

а) дітей, які за народження одночасно з громадянством України набули також громадянство іншої держави;

<sup>1</sup> Право людини на громадянство зафіксоване у ст. 15 Загальної декларації прав людини.

б) дітей, які є громадянами України і усиновлені іноземцем та, з огляду на це, набули громадянство усиновителя;

в) громадян України, які автоматично набули громадянство іншої держави внаслідок одруження з іноземцями;

г) громадян України, яким згідно із законодавством іншої держави надано її громадянство автоматично без їхнього добровільного волевиявлення і вони не отримали добровільно документів, що підтверджують наявність у них громадянства іншої держави.

Враховуючи важливість цього принципу, Конституція України віднесла його до засад конституційного ладу (ст. 4);

2) запобігання виникненню випадків безгромадянства (апат-ризму);

3) неможливості позбавлення громадянина України громадянства України (невід'ємності громадянства України). Цей принцип Конституція України закріплює відповідно до положень ч. 2 ст. 15 Загальної декларації прав людини: «*Ніхто не може бути безпідставно позбавлений громадянства або права змінити своє громадянство*»;

4) визнання права громадянина України на зміну громадянства;

5) неможливості *екстрадиції* чи *депортації* громадян України -громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі (ч. 2 ст. 25 Конституції України);

б) захисту державою громадян України за кордоном - громадянам України, які проживають або перебувають за межами України, *гарантуються піклування та захист* (ч. 3 ст. 25 Конституції України);

7) неможливості автоматичного набуття громадянства України іноземцем чи особою без громадянства внаслідок укладення шлюбу з громадянином України або набуття громадянства України його дружиною (чоловіком) та автоматичного припинення громадянства України одним із подружжя внаслідок припинення шлюбу або припинення громадянства України другим із подружжя;

8) рівності перед законом громадян України незалежно від підстав, порядку і моменту набуття ними громадянства України;

9) збереження громадянства України незалежно від місця проживання громадянина України.

Згідно з Законом України «Про громадянство України» **належність до громадянства України** визнається за такими категоріями осіб (схема 11):

усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 р.) постійно проживали на території України

особи, які набули громадянство України відповідно до законів України та міжнародних договорів України

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

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 із батьками в Україну, якщо на момент прибуття в Україну вони не досягли повноліття

#### Схема 11. Належність до громадянства України

1) усіма громадянами колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 р.) постійно проживали на території України;

2) особами, 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 та не були громадянами інших держав;

3) особами, 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 дітьми таких осіб, які

125

прибули разом з батьками в Україну, якщо на момент прибуття в Україну вони не досягли повноліття;

4) особами, які набули громадянство України відповідно до законів України та міжнародних договорів України.

**Підстави набуття громадянства України.** Стаття 6 Закону України «Про громадянство України» встановлює, що громадянство України набувається за такими підставами (схема 12):

### ПІДСТАВИ НАБУТТЯ ГРОМАДЯНСТВА УКРАЇНИ

#### *Громадянство України набувається:*

за народженням

внаслідок усиновлення

внаслідок поновлення у громадянстві

внаслідок установлення над особою, визнаною судом недієздатною, опіки

за територіальним походженням

внаслідок прийняття до громадянства

внаслідок установлення над дитиною опіки чи піклування

внаслідок установлення батьківства

на підставі з перебування у громадянстві України одного чи обох батьків дитини

за іншими підставами, передбаченими міжнародними договорами України

## Схема 12. Набуття громадянства України

1. *За народженням* (філіація). Філіація є основним способом набуття громадянства України. При цьому громадянство за народженням набувається на основі принципів «права крові» або «права ґрунту» (схема 13). У першому випадку дитина набуває громадянства батьків (одного з батьків) незалежно від місця народження, у другому - дитина стає громадянином тієї держави, на території якої вона народилася, незалежно від громадянства батьків. У Законі України «Про громадянство України» закріплено *принцип крові* - особа, батьки або один із батьків якої на момент її народження були громадянами України, є громадянином України (ст. 7).

### **за народженням** **громадянство України** **набуває особа:**

яка народилася на території України від осіб без громадянства, які на законних підставах проживають на території України

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

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

батьки або один із батьків якої на момент її народження були громадянами України

яка народилася на території України від іноземців, які постійно на законних підставах проживають на території України, і не набула за народженням громадянства жодного з батьків

яка народилася на території України від іноземця та особи без громадянства, які постійно на законних підставах проживають на території України, і не набула за народженням громадянства того з батьків, який є іноземцем

новонароджена дитина, знайдена на території України, обоє з батьків якої невідомі (знайда)

## Схема 13. Набуття громадянства України за народженням

127

В окремих випадках застосовуються і елементи *принципу ґрунту*.

- якщо особа народилася на території України від осіб без громадянства, які на законних підставах проживають на території України;

- якщо особа 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;

- якщо особа народилася на території України від іноземців, які постійно на законних підставах проживають на території України, і не набула за народженням громадянства жодного з батьків, є громадянином України;

- якщо особа народилася на території України і одному з батьків якої надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, і яка 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;

- якщо особа 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;

- якщо на території України знайдено новонароджену дитину, обоє з батьків якої невідомі (знайда).

2. *За територіальним походженням.* За цією підставою згідно зі ст. 8 Закону України «Про громадянство України» громадянами України реєструються:

- особа, яка сама або хоча б один з її батьків, дід чи баба, пов-норідні 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;

- дитина, яка народилася чи постійно проживала на території УРСР (або хоча б один з її батьків, дід чи баба народилися чи

постійно проживали на територіях, зазначених у ч. 1 цієї статті) і є особою без громадянства, за заявою одного з батьків або опікуна чи піклувальника;

- дитина, яка народилася на території України від батьків, що є іноземцями, і набула за народженням громадянство іншої держави або держав, яке було припинене, за клопотанням одного з батьків або опікуна чи піклувальника.

3. *Внаслідок прийняття до громадянства (натуралізація)* -схема 14. В юридичній літературі розрізняють *натуралізацію за законом (усиновлення, встановлення над особою опіки)* та *натуралізацію за заявою*.

Натуралізація за заявою передбачає необхідність подання в письмовій формі відповідної заяви на ім'я Президента України, яка скріплюється підписом заявника із зазначенням дати складання.

Умовами прийняття до громадянства України є:

1) визнання і дотримання Конституції України та законів України;

2) зобов'язання припинити іноземне громадянство або непе-ребування в іноземному громадянстві (для осіб, які були громадянами держав, міжнародні договори України з якими дозволяють особам звертатися для набуття громадянства України за умови, якщо доведуть, що вони не є громадянами іншої договірної сторони).

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 їх до громадянства України, протягом року від моменту прийняття їх до громадянства 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. Це правило не поширюється на осіб, які є

громадянами держав, міжнародні договори України з якими дозволяють особам звертатися для набуття громадянства України за умови, якщо доведуть, що вони не є громадянами іншої договірної сторони.

Див., наприклад: *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран,- С. 56-57.

129

**Умовами прийняття до громадянства України є:**

отримання дозволу на постійне проживання в Україні

володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування

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

наявність законних джерел існування

**обставини, що полегшують прийняття до громадянства України**

отримання статусу біженця чи притулку в Україні

перебування у шлюбі з громадянином України

наявність фізичних вад (сліпі, глухі, німі)

визначні заслуги перед Україною, державний інтерес для України

**обставини, що перешкоджають прийняттю до громадянства України**

вчинення злочину проти людства чи здійснення геноциду

засудження в Україні до позбавлення волі за вчинення тяжкого злочину

вчинення на території іншої держави діяння, яке визнано законодавством України тяжким злочином

Схема 14. Прийняття до громадянства України

Ця умова не поширюється на іноземців, які є громадянами держав, законодавство яких передбачає автоматичне припинення особами громадянства цих держав одночасно з набуттям громадянства іншої держави або міжнародні договори України, з якими передбачають припинення особами громадянства цих держав одночасно з набуттям громадянства України, а також осіб, яким надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, та осіб без громадянства;



3) безперервне проживання на законних підставах на території України протягом останніх п'яти років (ценз осілості).

Ця умова не поширюється на особу, яка перебуває у шлюбі з громадянином України терміном понад два роки та постійно проживає в Україні на законних підставах, і на особу, яка постійно проживає в Україні на законних підставах та перебувала з громадянином України понад два роки у шлюбі, який припинився внаслідок його смерті.

Для осіб, яким надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, термін безперервного проживання на законних підставах на території України встановлюється на три роки від моменту надання їм статусу біженця в Україні чи притулку в Україні, а для осіб, які в'їхали в Україну особами без громадянства, - на три роки від моменту одержання дозволу на проживання в Україні;

4) отримання дозволу на постійне проживання в Україні.

Ця умова не поширюється на осіб, які мають у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 р. відмітку про постійну або тимчасову прописку на території України, а також на осіб, яким надано статус біженця в Україні або притулок в Україні;

5) володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування. Ця умова не поширюється на осіб, які мають певні фізичні вади (сліпі, глухі, німі);

б) наявність законних джерел існування. Ця умова не поширюється на осіб, яким надано статус біженця в Україні або притулок в Україні.

Прийняття до громадянства України дітей, які проживають в Україні та один із батьків яких або опікун чи піклувальник має дозвіл на постійне проживання в Україні, здійснюється *за спрощеною процедурою* - від них не вимагається визнання і дотримання Конституції України та законів України, безперервного 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 та наявності законних джерел існування.

131

Вимоги щодо безперервного 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 та наявності законних джерел існування не поширюються також і на осіб, які мають визначні заслуги перед Україною, і на осіб, прийняття яких до громадянства України становить державний інтерес для України.

Закон також установлює перелік осіб, які *не приймаються до громадянства України*. До них, зокрема, належать особи, які:

1) вчинили злочин проти людства чи здійснювали геноцид; <sup>Г</sup> 2) засуджені в Україні до позбавлення волі за вчинення тяжкого злочину (до погашення або зняття судимості);

3) вчинили на території іншої держави діяння, яке визнано законодавством України тяжким злочином.

4. *Внаслідок поновлення у громадянстві*. Поновлення у громадянстві України здійснюється реєстрацією громадянами України осіб, які після припинення громадянства України не набула іноземного громадянства і подали заяву про поновлення у громадянстві України, а також осіб, які після припинення громадянства України набули іноземне громадянство, повернулися в Україну на постійне проживання і подали заяву про поновлення у громадянстві України.

При цьому у громадянстві України не поновлюються особи, які втратили громадянство України через те, що вони набули громадянство України внаслідок подання свідомо неправдивих відомостей або фальшивих документів.

5. *Внаслідок усиновлення*.

6. *Внаслідок установаження над дитиною опіки чи піклування*.

*1. Внаслідок установаження над особою, визнаною судом недієздатною, опіки.*

Передбачені пунктами 5-7 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про громадянство України» підстави набуття громадянства України (в разі усиновлення дитини громадянами України або встановлення над нею опіки чи піклування громадян України або встановлення опіки над іноземцями чи особами без громадянства, які визнані судом недієздатними та проживають в Україні на законних підставах) є прикладами *натуралізації за законом*.

Діти, усиновлені громадянами України, стають громадянами України від моменту набрання чинності рішенням про усиновлення, незалежно від того, проживають вони постійно в Україні чи за

кордоном. При цьому не має значення, чи обидва подружжя -усиновителі є громадянами України, чи лише один із них. Подібне правило діє і у випадках установаження над дитиною опіки чи піклування та встановлення опіки над особою, яка визнана судом недієздатною.

*8. З огляду на перебування у громадянстві України одного чи обох батьків дитини.*

*9. Внаслідок установаження батьківства.*

У вирішенні питання щодо набуття громадянства України дітьми віком від 15 до 18 років слід мати на увазі, що це може відбуватися лише за їхньою згодою.

*10. За іншими підставами, передбаченими міжнародними договорами України.* Такими підставами можуть бути, наприклад, *оптація* (вільний вибір громадянства тієї чи іншої держави в разі з переходу частини території від однієї держави до іншої або проголошення частини території колишньої держави новою незалежною державою) або *трансферт* (перехід частини території супроводжується зміною громадянства без права вибору).

**Підстави припинення громадянства України.** Стаття 17 Закону України «Про громадянство України» передбачає такі підстави припинення громадянства України (схема 15):

*1. Внаслідок виходу з громадянства України (депатріація).* Вихід із громадянства України здійснюється за ініціативою особи, яка виїхала на постійне проживання за кордон і подала відповідне клопотання на ім'я Президента України.

З метою скорочення випадків апатризму Закон передбачив умову, за якої *допускається вихід із громадянства України*, - якщо особа набула громадянство іншої держави або отримала документ, виданий уповноваженими органами іншої держави, про те, що громадянин України набуде її громадянство, якщо вийде з громадянства України.

### **Громадянство України припиняється:**

внаслідок виходу з громадянства України

внаслідок втрати громадянства України

за підставами, передбаченими міжнародними договорами України

Схема 15. Припинення громадянства України

133

Крім того, передбачено випадки, коли *вихід із громадянства України не допускається* - якщо особу, яка клопоче про вихід із громадянства України, в Україні притягнуто як обвинувачену у кримінальній справі або стосовно якої в Україні є обвинувальний вирок суду, що набрав чинності й підлягає виконанню.

2. *Внаслідок втрати громадянства України.* Під втратою громадянства звичайно розуміють автоматичне припинення громадянства за певних умов<sup>1</sup>. Закон України «Про громадянство України» (ст. 19) передбачає, що громадянство України втрачається:

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, крім випадків, якщо:

а) діти за народження 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 внаслідок 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 ч. 5 ст. 8, п. 2 ч. 2 ст. 9 та ч. 2 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 внаслідок подання свідомо неправдивих відомостей або фальшивих документів;

5) якщо громадянин України без згоди державних органів України добровільно вступив на військову службу, на роботу в службу

<sup>1</sup> Див., наприклад: *Шаповал В. М.* Конституційне право зарубіжних країн: Підручник.-С. 108.

безпеки, правоохоронні органи, органи юстиції або органи державної влади чи органи місцевого самоврядування іншої держави.

За всіх зазначених обставин, окрім випадків, коли особа набула громадянство України внаслідок подання свідомо неправдивих відомостей або фальшивих документів, громадянство України *не втрачається*, якщо внаслідок цього громадянин України стане особою без громадянства.

Від втрати громадянства слід відрізнити *позбавлення* громадянства, тобто примусове позбавлення громадянства особи, яка набула його за народженням {денаціоналізація}, або примусове позбавлення громадянства натуралізованої особи {денатуралізація}. Конституція України (ст. 25) та Закон України «Про громадянство України» (ст. 2) *забороняють позбавляти громадянства України.*

3. *За підставами, передбаченими міжнародними договорами України.* Як і за набуття громадянства України, до них можна віднести такі підстави, як *оптація* або *трансферт*.

Закон України «Про громадянство України» передбачає також можливість скасування рішення про оформлення набуття громадянства України у випадках, якщо особа набула громадянство за територіальним походженням або її було поновлено у громадянстві України обманом, внаслідок подання свідомо неправдивих відомостей або фальшивих документів, приховування будь-якого суттєвого факту, за наявності якого особа не може бути громадянином України.

У разі зміни громадянства батьків, внаслідок якої обоє або один із них виходять із громадянства України, може змінитися відповідно і громадянство їхніх дітей.

Так, якщо дитина виїхала разом із батьками на постійне проживання за кордон та батьки виходять із громадянства України, за клопотанням одного з батьків разом із батьками з громадянства України може вийти й дитина.

Якщо один із батьків виїхав разом із дитиною на постійне проживання за кордон і виходить із громадянства України, а інший залишається громадянином України, дитина може вийти з громадянства України разом з тим із батьків, який виходить з громадянства України, за його клопотанням.

Якщо один із батьків виїхав разом із дитиною на постійне проживання за кордон і виходить з громадянства України, а інший є іноземцем та особою без громадянства, дитина може вийти з громадянства України разом з тим із батьків, який виходить з громадянства України, за його клопотанням.

135

Якщо дитина виїхала на постійне проживання за кордон і її батьки вийшли з громадянства України, дитина може вийти з громадянства України за клопотанням одного з батьків.

Якщо дитина виїхала на постійне проживання за кордон з одним із батьків і він вийшов із громадянства України, а інший є громадянином України, дитина може вийти з громадянства України за клопотанням про це того з батьків, який вийшов із громадянства України.

Якщо дитина виїхала на постійне проживання за кордон з одним із батьків і він вийшов із громадянства України, а інший є іноземцем чи особою без громадянства, дитина може вийти з громадянства України за клопотанням того з батьків, який вийшов із 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 інший є іноземцем, може вийти з громадянства України за клопотанням усиновителя, який є іноземцем.

Дитина, усиновлена іноземцями чи особами без громадянства, може вийти з громадянства України за клопотанням одного з усиновителів.

\* \* \*

**Повноваження органів та організацій, які беруть участь у вирішенні питань громадянства.** У вирішенні питань громадянства беруть участь такі органи та організації (схема 16):

1. *Президент України:* ухвалює рішення і видає укази відповідно до Конституції України і Закону України «Про громадянство України»; визначає порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства та виконання ухвалених рішень; затверджує Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства.

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

**Президент України**

постановляє рішення і видає укази про прийняття до громадянства України і про припинення громадянства України

визначає порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства та виконання ухвалених рішень

затверджує Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства

### **КОМІСІЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ГРОМАДЯНСТВА**

розглядає заяви про прийняття до громадянства України, вихід із громадянства України та подання про втрату громадянства України і вносить пропозиції Президентові України щодо задоволення цих заяв і подань

повертає документи про прийняття до громадянства України чи про вихід із громадянства України уповноваженому центральному органу виконавчої влади з питань громадянства або Міністерству закордонних справ України для їх оформлення відповідно до вимог чинного законодавства України

контролює виконання рішень, ухвалених Президентом України з питань громадянства

### **ОРГАНИ МВС УКРАЇНИ**

ведуть облік осіб, які набули громадянство та припинили громадянство України

постановляють рішення про оформлення набуття громадянства України та видають відповідні документи

приймають заяви з питань громадянства, перевіряє їх та надсилає Комісії

готують подання про втрату особами громадянства України

виконують рішення Президента України з питань громадянства

вилучають в осіб, громадянство України яких припинено, відповідні документи

Схема 16. Органи та організації, які беруть участь у вирішенні питань громадянства

137

*3. Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства і підпорядковані йому органи':*

1) приймають заяви разом із необхідними документами щодо прийняття до громадянства України та виходу з громадянства України, перевіряють правильність їх оформлення, відсутність підстав, за наявності яких особа не приймається до громадянства України, а також підстав, за наявності яких не допускається вихід 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 та разом із 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 Закону України «Про громадянство України», а саме:

за народженням;

за територіальним походженням;

внаслідок поновлення у громадянстві;

внаслідок усиновлення;

внаслідок установаження над дитиною опіки чи піклування;

внаслідок установаження над особою, визнаною судом недієздатною, опіки;

з огляду на перебування у громадянстві України одного чи обох батьків дитини;

внаслідок установаження батьківства;

за іншими підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

4) скасовують прийняті ними рішення про оформлення набуття громадянства України у випадках,

якщо особа набула громадянство України за територіальним походженням чи була поновлена у громадянстві України обманом, унаслідок подання свідомо неправдивих відомостей або фальшивих документів, приховування будь-якого суттєвого факту, за наявності якого особа не може набути громадянства України;

5) виконують рішення Президента України з питань громадянства;

<sup>1</sup> Згідно з Указом Президента України від 27 березня 2001 р. № 215/2001 «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України» функції спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства покладені на Міністерство внутрішніх справ України.

6) видають особам, які набули громадянство України, паспорти громадянина України, свідоцтва про належність до громадянства України (для осіб віком до 16 років), тимчасові посвідчення громадянина України, проїзні документи дитини, довідки про припинення громадянства України;

7) вилучають в осіб, громадянство України яких припинено, паспорти громадянина України, свідоцтва про належність до громадянства України, тимчасові посвідчення громадянина України, паспорти громадянина України для виїзду за кордон, проїзні документи дитини;

8) ведуть облік осіб, які набули громадянство України та припинили громадянство України.

14 червня 2002 р. згідно з постановою Кабінету Міністрів України № 844 у складі Міністерства внутрішніх справ України було утворено *Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб*, який відповідно до покладених на нього завдань вирішує такі питання громадянства:

1) готує документи з питань набуття/припинення громадянства України на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства;

2) забезпечує виконання рішень Президента України з питань громадянства;

3) приймає у передбачених законом випадках рішення про оформлення набуття громадянства України;

4) веде облік осіб, які набули/припинили громадянство України;

5) організовує видання громадянам України паспортних документів. 4. *Міністерство закордонних справ України, дипломатичні*

*представництва і консульські установи України* здійснюють повноваження, покладені на спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства і підпорядковані йому органи щодо осіб, які постійно проживають за кордоном.

### 3. Основні права, свободи та обов'язки людини і громадянина

*Права, свободи та обов'язки людини і громадянина; основні права свободи та обов'язки людини і громадянина: поняття, властивості, види.*

Ядром, системоутвірним елементом правового статусу людини і громадянина є *права, свободи та обов'язки людини і громадянина*.

139

У правах, свободах та обов'язках не лише фіксуються стандарти поведінки, які вважаються обов'язковими, корисними, доцільними для нормальної життєдіяльності суспільства, а й розкриваються основні принципи взаємовідносин держави і особи<sup>1</sup>.

**Права людини** - це *її соціальна спроможність вільно діяти, самостійно обирати вид і міру своєї поведінки з метою задоволення різнобічних матеріальних і духовних потреб людини шляхом користування певними соціальними благами в межах, визначених законодавчими актами*.

Поняття «права людини» складне й багатогранне, це - категорія не лише юридична, а й філософська, політична, моральна. Для кращого розуміння сутності цього поняття слід звернути увагу на такі його аспекти:

1) *права* з'являються у людини від моменту народження як невід'ємні умови фізичного і соціального існування та розвитку і, водночас, як *засіб і мета життя*, незалежно від того, усвідомлюються вони людиною чи ні;

2) за змістом *права людини* - це такі її соціальні можливості, які пов'язані з конкретно-історичними умовами; об'єктивно обумовлені досягнутим економічним і культурним рівнем життя суспільства, вони виявляють сукупність потреб, задоволення яких сприяє забезпеченню людині певного *стандарту життя*, характерного для конкретного суспільства. Тому законодавець не може штучно змінювати обсягу прав і свобод: непомірне розширення меж реальних можливостей людини призведе до фіктивного характеру прав людини і, навпаки, свавільне обмеження прав призводить до *дезінтеграції функцій соціальної системи*;

3) *права людини* - це категорія *можливої поведінки людини*; їх реалізація залежить від бажання конкретної людини, а держава не може і не повинна примушувати до використання прав. Водночас нормальне функціонування сучасного демократичного суспільства неможливе без використання його членами своїх прав і свобод. Ось чому держава не може обмежуватись юридичною фіксацією прав людини, вона повинна їх забезпечити (гарантувати) не тільки *правовими*, а й *економічними, політичними та культурними засобами*;

4) *права людини* мають *універсальний характер, неподільні, взаємопов'язані та взаємообумовлені*, вони є надбанням кожної

<sup>1</sup> Див.: Теорія права и государства / Под ред. проф. Г. Н. Манова. Учеб-ник для вузов.- М.: Изд-во БЕК, 1996.- С. 233.

людини. Британська енциклопедія визначає їх таким чином: «*Права належать індивідові, оскільки він є людиною. Вони співвідносяться з широким континуумом цінностей, що універсальні за своїм характером і в деяких значеннях однаково притаманні всім людським істотам*»'.

Поняття «свобода» в його суб'єктивному значенні тотожне поняттю «суб'єктивне право», і його застосування пояснюється історичними чинниками. Водночас у юридичній літературі звертається увага на те, що поняття «свобода» більшою мірою пов'язане з характеристикою таких правочинів особи, які визначають сферу її самостійності, захисту від втручання в її внутрішній світ (свобода думки і слова, свобода світогляду і

віросповідання тощо). Своєю чергою, поняття «право» передбачає для реалізації соціальних можливостей особи, які становлять його зміст, здійснення певних дій чи послуг з боку держави або правочинів особи на участь у діяльності певних структур .

Забезпечуючи права і свободи людини держава, своєю чергою, вимагає від неї певної поведінки, що формулюється в системі юридичних обов'язків.

**Обов'язок** - це об'єктивно обумовлена вимога держави до особи діяти чітко визначеним у законі чином або утриматися від здійснення певних дій.

Обов'язок характеризується такими рисами:

1) на відміну від суб'єктивного права, юридичний обов'язок -це категорія *необхідної поведінки* людини, його реалізація не повинна обумовлюватися бажанням людини;

2) обов'язок - це завжди *певне обмеження прав людини*. Людина повинна коритися певним правилам, щоб у здійсненні своїх прав і свобод не завдавати шкоди іншим людям. Необхідність установлення обов'язків прямо передбачається міжнародно-правовими документами. Так, наприклад, у ч. 3 ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права йдеться, що право людини на вільне вираження свого погляду пов'язане з певними обмеженнями, які, однак, мають установлюватися законом та бути необхідними:

а) для поважання прав і репутації інших осіб;

*Трошкин Ю. В.* Права человека. Нарушения и защита прав человека и прессы.- С. 29.

*Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право Российской Федераций.-С. 196.

141

б) для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення.

Стаття 20 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права передбачає заборону пропаганди війни, виступів на користь національної, расової чи релігійної ненависті.

У Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права (ст. 4) допускається можливість обмеження в національному законодавстві прав, закріплених у пакті, але лише таких, що визначаються законом, і лише постільки, поскільки це є сумісним із природою зазначених прав, і тільки з метою сприяти загальному добробуту в демократичному суспільстві;

3) виконання обов'язку забезпечується спеціальним механізмом, який має держава. За невиконання обов'язку держава встановлює *юридичну відповідальність*.

Правовий статус особи визначається всім обсягом прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, які закріплюються різними галузями національного права України. Водночас *основи правового статусу особи (конституційний статус особи)* визначають лише права, свободи та обов'язки людини і громадянина, які *отримали конституційне закріплення* і, завдяки цьому, називаються *основними правами, свободами та обов'язками людини і громадянина*.

**Основні права і свободи людини і громадянина** - це закріплені в Конституції України невід'ємні права і свободи людини і громадянина, що належать їм від народження чи завдяки наявності у них громадянства України, гарантуються Українською державою і становлять ядро правового статусу особи в Україні. Ці права і свободи характеризуються специфічними рисами, а саме:

1) вони життєво важливі та найбільшою мірою соціально значимі як для окремої людини, так і для суспільства в цілому і для держави. Значення основних прав і свобод для людини полягає в тім, що вони *виступають необхідною передумовою її участі у вирішенні питань устрою та управління суспільством, забезпечення честі й гідності людини тощо*.



Для суспільства й держави значимість основних прав і свобод людини і громадянина обумовлена тим, що їх реалізація забезпечує демократичний, соціальний та правовий характер Української держави;

2) вони *не набуваються і не відчужуються* за волевиявленням людини і громадянина, тобто належать кожному від народження;

3) їм притаманні *особливі юридичні властивості та специфічний механізм реалізації*, зокрема:

а) конституційні (основні) права і свободи становлять *ядро правового статусу особи* і покладені в основу всіх юридичних прав, установлених іншими галузями права, які, з огляду на це, мають похідне значення стосовно до основних;

б) закріплюються за кожною людиною і за кожним громадянином;

в) мають загальний характер, тобто їх об'єм є однаковий для кожної людини і для кожного громадянина;

г) основні права і свободи мають особливу юридичну форму закріплення - вони фіксуються в Конституції України;

д) специфіка механізму їх реалізації пов'язана з тим, що на відміну від інших прав і свобод, які реалізуються в конкретних правовідносинах, основні права і свободи виступають передумовою будь-яких правовідносин у конкретній сфері, постійного, невід'ємного права кожного учасника правовідносин.

Основні права, свободи та обов'язки людини і громадянина становлять певну систему і *класифікуються* за різними підставами (схема 17):

1) залежно від *суб'єкта* їх поділяють на *права людини і права громадянина*;

2) за *черговістю їх включення до конституцій та міжнародно-правових документів* - на *права першого, другого і третього покоління*. *Перше покоління* включає проголошені буржуазними революціями (XVII-XVIII ст.) громадянські й політичні права, які отримали назву «*негативних*», себто таких, що виражають незалежність особистості від держави, позначають межі її втручання у сферу свободи індивідуума (право на життя, недоторканність житла, виборче право тощо).

*Друге покоління* стосується соціальних, економічних і культурних прав, що дістали закріплення в міжнародно-правових документах і конституціях багатьох держав до середини ХХ ст. Цю групу прав інколи називають «*позитивними*», оскільки їх реалізація, на відміну від реалізації прав першої групи, вимагає «позитивного втручання» держави, створення відповідних механізмів реалізації (право на працю, на відпочинок, на соціальне забезпечення, на освіту тощо).

До *третього покоління* відносять солідарні або колективні права, існування яких пов'язане з глобальними проблемами людства та які належать більше націям, народам чи територіальним громадам, ніж окремим індивідуумам (на мир, безпечне довкілля, самовизначення, на місцеве самоврядування тощо). Становлення прав цієї групи почалося після Другої світової війни.

143

## **ОСНОВНІ ПРАВА І СВОБОДИ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА**

*підстави класифікації*

права людини

за суб'єктом

права громадянина

першого покоління

за черговістю

другого покоління

їх включення

третього покоління	до конституцій
природні похідні від природних	за генезисом
особисті або громадянськ	іза змістом
ПОЛІТИЧНІ	економічні, екологічні, соціальні й культурні

#### Схема 17. Класифікація основних прав і свобод людини і громадянина

3) за *генезою* - на *природні (природжені)* та *похідні від них*;

4) за *видом суб'єкта* - на *індивідуальні* та *колективні*;

5) за *ступенем їх абсолютизації* на *такі, що підлягають обмеженню*, і *такі, що не підлягають законодавчому обмеженню*;

б) за *характером утворення* на *основні* та *додаткові*.

Найбільш поширеним в юридичній літературі критерієм класифікації прав і свобод людини і громадянина є *їхній зміст*. Звичайно за змістом вони поділяються на три групи: *особисті або*

*громадянські права і свободи*<sup>1</sup>; *політичні права і свободи*; *економічні, екологічні, соціальні та культурні права і свободи*'.

**Особисті права і свободи** розглядаються у правовій теорії та практиці як свобода людини приймати рішення незалежно від держави<sup>3</sup>.

Духовна і фізична свобода людини від державного контролю історично сформувалася раніше від інших прав і свобод, а їхньою особливістю є те, що вони за суттю є *природними правами* людини і не пов'язані з належністю людини до громадянства України. Більшість із особистих прав і свобод мають *абсолютний характер*, тобто є не лише невід'ємними, а й такими, що *не можуть бути обмежені*.

Конституція України закріплює такі **особисті права і свободи**: *право на життя та право на захист свого життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань* (ст. 27); *право на повагу до своєї гідності* (ст. 28); *право на свободу та особисту недоторканність і право невідкладно знати про мотиви свого арешту або затримання, від моменту затримання захищати себе особисто і користуватися правовою допомогою захисника, оскаржити затримання в суді* (ст. 29); *право на недоторканність житла* (ст. 30); *право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції* (ст. 31); *право на невтручання в особисте життя, право громадян України знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, право на спростування недостовірної інформації про себе і членів сім'ї та право вимагати вилучення будь-якої інформації та на відшкоду-*

<sup>1</sup> Щодо цієї групи прав у сучасній юридичній літературі є різні погляди. Так, зокрема, А. М. Колодій та А. Ю. Олійник їх іменують як «фізичні права» (див.: Колодій А. М., Олійник А. Ю. Права людини і громадянина в Україні: Навчальний посібник.- К.: Юрінком Інтер, 2004.- С. 167. А от П. М. Рабинович і М. І. Хавронюк виділяють у системі особистих прав і свобод дві групи: фізичні та особистісті (див.: Рабинович П. М., Хавронюк М. І. Права людини і громадянина: Навчальний посібник.- К.: Атіка, 2004.-С. 117-186).

Деякі автори поділяють третю групу ще на дві: соціально-економічні та соціально-культурні права і свободи.- Прим. авт. Див., наприклад: Лисен-ков С. Л. Конституція України: Матеріали до вивчення- К.: Либідь, 1997.-С. 55.

<sup>3</sup> Див., наприклад: Коментарий к Конституции Российской Федерации.-С. 67.

вання матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації (ст. 32); свободу пересування, право вільного вибору місця проживання та право вільно залишати територію України, право громадян України в будь-який час повернутися в Україну (ст. 33); право на свободу світогляду і віросповідання (ст. 35); право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49); право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50); право на вільне (за взаємною згодою жінки і чоловіка) укладання шлюбу, охорона сім'ї, дитинства, материнства і батьківства (ст. 51); право на судовий захист, право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися до міжнародних органів і установ, членом або учасником яких є Україна, право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань (ст. 55); право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56); право знати свої права і обов'язки (ст. 57); право на звільнення від відповідальності за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення (заборона зворотної сили закону) (ст. 58); право на правову допомогу (ст. 59); право не виконувати явно злочинні розпорядження чи накази (ст. 60); заборона повторного притягнення до юридичної відповідальності (ст. 61); право на презумпцію невинності та на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої безпідставним засудженням (ст. 62); право на звільнення від відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом (гарантія проти самообвинувачення) та право на захисту суді (ст. 63).

**Політичні права і свободи** пов'язані з участю в суспільно-політичному житті, з формуванням органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Їхньою важливою особливістю є

<sup>1</sup> Деякі конституційні особисті права і свободи людини і громадянина в юридичній літературі відносять до гарантій прав і свобод (Див., наприклад: Лисенков С. Л. Конституція України: Матеріали до вивчення,- С. 56).

те, що вони адресовані лише громадянам України. Реалізуючи політичні права, громадяни України, асоційовані як Український народ - носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, беруть участь у здійсненні влади. Конституція України передбачає такі **політичні права і свободи**: право на свободу думки і свободу слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань та право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію (ст. 34); право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації, на участь у професійних спілках (ст. 36); право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, право обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування - виборче право (ст. 38); право рівного доступу до державної служби, а також: служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38); право на свободу зборів, мітингів, походів і демонстрацій (ст. 39); право петицій, тобто право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ст. 40).

Політичні права і свободи, як і особисті, інколи називають *негативними*, маючи на увазі те, що держава не зобов'язана вживати якихось позитивних дій для їх забезпечення, а повинна утриматися від зазіхань на права і свободи, які входять до цих двох груп, тобто

вони розглядаються як свобода людини від держави, право людини на невтручання держави.

На відміну від особистих і політичних прав і свобод економічні, соціальні та культурні права і свободи є *позитивними* - їх забезпечення вимагає від держави певних дій.

**Економічні, екологічні, соціальні, культурні права і свободи** складають особливу групу прав і свобод людини і громадянина, вони пов'язані з концепцією соціальної держави та стосуються таких сфер життєдіяльності, як власність, трудові відносини, відпочинок, матеріальні та духовні потреби людини тощо. *Економічні права* забезпечують людині можливість вільно розпоряджатися основними факторами виробничої діяльності, яка складає основу існування та розвитку суспільства. *Соціальні права* забезпечують людині гідний рівень життя й соціальну захищеність, а *культурні права* сприяють духовному розвитку людини, забезпечують її участь в економічному, соціальному і культурному прогресі суспільства.

Конституція України фіксує такі **економічні, соціальні, культурні права і свободи**: *право власності і право громадян України користуватися об'єктами права державної та комунальної власності*

147

(ст. 41); *право на підприємницьку діяльність* (ст. 42); *право на працю, на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом, право на захист від незаконного звільнення та на своєчасне одержання винагороди за працю* (ст. 43); *право тих, хто працює, на страйк* (ст. 44); *право кожного, хто працює, на відпочинок* (ст. 45); *право громадян України на соціальний захист* (ст. 46); *право на житло* (ст. 47); *право на достатній життєвий рівень* (ст. 48); *право на освіту, право громадян України безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах і право громадян України, які належать до національних меншин, на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови* (ст. 53); *право громадян України на свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості, на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності та на захист інтелектуальної власності* (ст. 54).

Зміст кожного з цих основних прав і свобод розкривається у відповідних статтях Конституції України та деталізується в чинному законодавстві України.

Останнім часом у юридичній літературі дедалі більшого поширення набуває поділ прав і свобод людини і громадянина залежно від *черговості їх включення до конституцій та міжнародно-правових документів* на такі три групи:

1. *Права першого покоління* - громадянські й політичні права, проголошені демократичними революціями XVII-XVIII ст. Ця група прав і свобод визначає вільний розвиток особи та можливості громадян брати участь в управлінні державними і суспільними справами, забезпечує особі незалежність і недоторканність, індивідуальну автономію та особисту свободу, захищає особу від будь-яких втручань та обмежень, що можуть порушити свободу. Реалізація цих прав не може залежати від рівня соціально-економічного розвитку країни та матеріальних ресурсів держави.

2. *Права другого покоління* - економічні, соціальні, культурні права і свободи. В їх основу покладено соціалістичні концепції, які виникли після Першої світової війни і вперше отримали закріплення в «радянських» конституціях, Конституції Німеччини 1919 р., Статуті ООН (1945 р.) та в Загальній декларації прав людини (1948 р.), де було зафіксовано найважливіші з цих прав і свобод. Реалізація прав і свобод цієї групи пов'язана з рівнем економічного розвитку та наявністю відповідних матеріальних ресурсів.

3. *Права третього покоління {колективні або солідарні права}* були проголошені після другої світової війни і являють собою права особи, які не пов'язані з її особовим статусом, а продиктова-

ні її належністю до якої-небудь спільноти, де правам особи відведено провідне місце<sup>1</sup>. Тобто, на відміну від прав і свобод першого і другого поколінь, які належать кожному індивідові, права третьої групи є одночасно правами людини і народів (право на мир, на якісну та безпечну продукцію, на безпечне довкілля тощо)<sup>2</sup>.

Основні обов'язки людини і громадянина - це закріплені в Конституції України вимоги, які пред'являються кожній людині та громадянину, аби він діяв певним, чітко визначеним конституційною нормою чином (або утримувався від вчинення відповідних дій) для забезпечення інтересів суспільства, держави, інших людей і громадян; недотримання ж цих вимог тягне за собою юридичну відповідальність. Основні обов'язки є складовою частиною правового статусу особи і забезпечують нормальне функціонування держави та життєдіяльність суспільства.

Конституція України до основних обов'язків відносить (схема 18): обов'язок кожного не заподіювати шкоди природі, культурній

ОСНОВНІ ОБОВ'ЯЗКИ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА	ОСНОВНІ ОБОВ'ЯЗКИ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ
не заподіювати шкоди природі, культурній спадщині, відшкодувати завдані ним збитки (ст. 66)	захищати Вітчизну, незалежність і територіальну цілісність України, шанувати її державні символи (ст. 65)
сплачувати податки і збори (ст. 67)	щорічно подавати до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік (ст. 67)
неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (ст. 68)	

Схема 18. Основні обов'язки людини і громадянина

<sup>1</sup> Див.: Словарь терминов по теории государства и права / Под ред. проф. Н. И. Панова.- Х., 1997.- С. 106.

Див., наприклад: Сравнительное конституционное право.- М.: Манускрипт, 1996.-С. 262.

149

спадщині, відшкодувати завдані ним збитки (ст. 66), сплачувати податки і збори (ст. 67), неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (ст. 68).

Крім того, Конституція України передбачає певні обов'язки, суб'єктами яких виступають лише громадяни України - захищати Вітчизну, незалежність та територіальну цілісність України, шанувати її державні символи (ст. 65); щорічно подавати до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік (ст. 67).

Невиконання або неналежне виконання основних обов'язків тягне за собою юридичну відповідальність, вид і міра якої визначається відповідними законами України.

#### 4. Гарантії прав і свобод людини і громадянина

*Поняття гарантій прав і свобод людини і громадянина, національні механізми захисту прав і свобод людини і громадянина; види гарантій прав і свобод людини і громадянина, юридичні гарантії прав і свобод людини і громадянина; міжнародно-правовий механізм захисту прав і свобод людини і громадянина.*

**Гарантії прав і свобод людини і громадянина** - це умови та засоби, що забезпечують ефективну реалізацію прав і свобод кожною людиною і громадянином.

Найвищою гарантією прав і свобод людини і громадянина є конституційний лад України, заснований на неухильному дотриманні Конституції України та законів України, приписах природного права та загально визнаних принципах і нормах міжнародного права.

Згідно з принципом гарантованості прав і свобод людини і громадянина закріплення найважливіших з них у Конституції України здійснюється одночасно з фіксацією відповідних гарантій як безпосередньо в статтях Конституції, так і в чинному законодавстві.

Суб'єктом, на якого покладаються обов'язки щодо гарантування прав і свобод людини і громадянина, є *держава*. Роль держави як головного гаранта прав і свобод людини і громадянина впливає зі змісту статей 3, 22, 42, 49, 51, 53 та інших статей Конституції України, і ця функція реалізується за допомогою різних правових засобів через усю систему органів державної влади.

Особливе місце в цій системі посідає Президент України -

*гарант прав і свобод людини і громадянина* (ст. 102 Конституції України). Верховна Рада України здійснює захист прав і свобод людини і громадянина *через відповідну законодавчу діяльність* (ст. 92 Конституції України), *призначає на посаду та звільняє з посади* Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (ст. 101 Конституції України). Кабінет Міністрів України *вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина* (ст. 116 Конституції України).

*Парламентський контроль* за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Зокрема, Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р. визначає метою парламентського контролю, що його здійснює Уповноважений:

- 1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України;
- 2) додержання та повагу до прав і свобод людини і громадянина органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими і службовими особами;
- 3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню;
- 4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність із Конституцією України, міжнародними нормами у цій галузі;
- 5) поліпшення і подальший розвиток міжнародної співпраці в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина;
- 6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод;
- 7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

Уповноважений представляє Верховній Раді України щорічну доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та їхніми посадовими і службовими особами, які порушували своїми діями (бездіяльністю) права і свободи

людини і громадянина, та про виявлені недоліки в законодавстві щодо захисту прав і свобод людини і громадянина.

151

У разі необхідності Уповноважений може представити Верховній Раді України спеціальну доповідь (доповіді) з окремих питань додержання в Україні прав і свобод людини і громадянина.

Важливу роль у гарантуванні прав і свобод людини і громадянина в правовій державі відіграють суди. Правова держава - це держава, влада якої має певні межі, встановлені конституцією, і саме суд виступає важливою гарантією дотримання цих меж<sup>1</sup>. Згідно зі ст. 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом. При цьому судовий захист прав і свобод людини і громадянина здійснюють як суди загальної юрисдикції, так і Конституційний Суд України. Зокрема, Закон України «Про Конституційний Суд України» (ст. 43) передбачає, що суб'єктами права на конституційне звернення з питань подання висновків Конституційним Судом України у справах щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України є громадяни України, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи. *Конституційне звернення* - це письмове клопотання до Конституційного Суду України про необхідність офіційного тлумачення Конституції України та законів України з метою забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав юридичної особи.

Водночас функції щодо створення належних умов для реалізації прав, свобод і обов'язків виконують не лише органи державної влади. Відповідну роль відіграють також *органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян*.

\* \* \*

В юридичній літературі розрізняють *соціально-економічні, політичні та юридичні гарантії*.

*Соціально-економічні гарантії* передбачають наявність відповідного середовища і матеріальної основи, які забезпечили б реалізацію прав, свобод і обов'язків, наприклад, *соціальної стабільності, динамічної економіки, відповідних виробничих потужностей, належної інфраструктури*.

Під *політичними гарантіями* розуміють: *відповідним чином орієнтовану політику держави, її спрямованість на формування умов із забезпечення належного рівня життя людини; стабільність*

<sup>1</sup> Збзеев Б. С. Правовое государство, Конституционный суд.- М: Закон и право, 1996.-С. 96.

<sup>2</sup> Див., наприклад: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право Российской Федерации.- С. 191

*політичних структур; належний рівень політичної культури в суспільстві.*

*Юридичні (спеціальні) гарантії* охоплюють усі правові засоби, які забезпечують реалізацію прав, свобод і обов'язків людини і громадянина. При цьому, крім *внутрішньодержавних*, Конституція України передбачає також *{міжнародно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина*. Так, відповідно до ч. 4 ст. 55 Конституції кожен має право *після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна*. З цього конституційного положення випливає, що право звертатися зі скаргою до міжнародних організацій обумовлено наявністю відповідних міжнародних договорів України і може бути використане лише після того, як буде вичерпано всі національні засоби правового захисту.

\* \* \*

Сучасний міжнародно-правовий механізм захисту прав і свобод людини охоплює міжнародні організації та установи, що безпосередньо розглядають питання, пов'язані з порушенням прав і свобод людини, а саме:

1. Центр з прав людини Економічної і Соціальної Ради ООН.
2. Комісію з прав людини ООН.

3. Спеціальні органи ООН - Комітет із прав людини (міжнародний пакт про громадянські і політичні права), Комітет з економічних, соціальних та культурних прав (Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права), Комітет з прав дитини (Конвенція про права дитини), Комітет із ліквідації расової дискримінації (Конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації), Комітет проти застосування катувань (Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поводження і покарання).

4. Верховний комісар ООН із заохочення і захисту всіх прав людини (з прав людини). За розпорядженням Верховного комісара ООН з прав людини встановлено «лінію прямого зв'язку з титань прав людини» - постійно діючу лінію факсимільного зв'язку, яка дозволяє Центру з прав людини ООН контролювати надзвичайні ситуації в галузі порушень прав людини. Лінія прямого зв'язку доступна для жертв порушень прав людини, для їхніх родичів і неурядових організацій.

153

*Номер факсу лінії прямого зв'язку (HUMAN RIGHTS FAX LINE) у Женеві, Швейцарія: (41) (22) 917-0092.*

5. Європейський суд із прав людини. У громадян України можливість звертатися до Європейського суду з'явилася після вступу України до Ради Європи і прийняття 17 липня 1997 р. Закону України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року», Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції». Відповідно до Конвенції Європейський суд працює на постійній основі та складається з 40 суддів (по одному від кожної держави - члена Ради Європи). Стосовно заяв про порушення прав і свобод з боку держави, що надходять від громадян України, Європейський суд:

1) може прийняти справу до розгляду тільки після того, як було використано всі національні засоби захисту аж до звернення до Верховного Суду України і не пізніше шести місяців від дати прийняття остаточного рішення відповідною національною установою України;

2) не розглядає заяв, які надійшли до Суду ще до того, як Україна стала членом Ради Європи;

3) не розглядає індивідуальних заяв, якщо вони:

- анонімні;

- за своєю сутністю порушують те саме питання, що вже було розглянуте Європейським судом або вирішене іншою процедурою міжнародного розслідування чи врегулювання, і не містить ніякої нової інформації;

- є зловживання правом на оскарження або явно необґрунтованими;

- є несумісними з положеннями Конвенції або протоколів до неї. Європейський суд приймає до розгляду лише такі скарги, які

пов'язані з порушенням прав, що гарантовані Конвенцією і протоколами до неї. До них, зокрема, відносять права:

- на життя;

- на повагу до гідності;

- на свободу і особисту недоторканність;

- на законність обвинувачення і справедливість належного та безстороннього суду;

- підозрюваного, обвинуваченого на захист;



- на те, що відносно кожної людини закон не матиме зворотної сили, крім випадків, коли він пом'якшує чи скасовує відповідальність особи;
- засудженого на перегляд вироку;
- на компенсацію шкоди, завданої незаконним засудженням;
- не бути вдруге покараним за один і той самий злочин;
- на невтручання в особисте і сімейне життя;
- на недоторканність житла;
- на таємницю листування;
- на свободу думки, совісті й релігії;
- на свободу виявлення поглядів;
- на свободу мирних зборів;
  - на участь в асоціаціях (політичних партіях і громадських організаціях);
  - на створення сім'ї, а також право чоловіка і жінки мати рівні громадянські права у шлюбі;
- на захист від будь-якої дискримінації;
- на приватну власність;
- на освіту;
- виборче право;
  - право не бути позбавленим волі лише на підставі неспроможності виконання свого договірною зобов'язання;
  - на вільне пересування і свободу вибору місця проживання на території певної держави, де людина законно перебуває;
  - вільно залишати будь-яку країну, право громадянина не бути висланим з території своєї держави, а також право безперешкодного в'їзду на її територію;
  - право іноземця не бути свавільно висланим за межі держави, на території якої він законно проживає.

Всі скарги до Європейського Суду надсилаються за адресою: *European Court of Human Rights, Council of Europe/BP 431 R6 67006, Strasbourg Cedex France*

## **5. Правовий статус іноземців в Україні**

*Поняття іноземців та осіб без громадянства (апатридів); імміграція в Україну; правовий режим іноземців в Україні; особливості правового статусу окремих категорій іноземців; в "(зд на територію України та виїзд з території України іноземців та осіб без громадянства; відповідальність іноземців та осіб без громадянства.*

До складу населення України як сукупності людей, що проживають у межах території України і підлягають її юрисдикції, крім

155

громадян України входять також *іноземці та особи без громадянства (апатриди).*

Конституція України чітко розмежувала поняття «іноземець» та «особа без громадянства», відносячи до перших лише іноземних громадян (ст. 26). Відповідно до конституційних положень у законах України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (ст. 1) та «Про громадянство України» (ст. 1) дається нормативне визначення іноземців та осіб без громадянства: іноземець - особа, яка не перебуває в громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав; особа без громадянства - особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином.

Іноземці можуть у встановленому порядку іммігрувати в Україну на постійне проживання або для працевлаштування на визначений термін, а також тимчасово перебувати на її території.

# \* \*

Під *імміграцією* розуміється прибуття в Україну чи залишення в Україні в установленому законом порядку іноземців та осіб без громадянства на постійне проживання. Згідно з Законом України «Про імміграцію» дозвіл на імміграцію надається спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади (Указом Президента України «Питання організації виконання Закону України «Про імміграцію» від 7 серпня 2001 р. виконання функцій спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції покладено на Міністерство внутрішніх справ України) в межах *квоти імміграції (ім. кв.)*. Квота імміграції - гранична кількість іноземців та осіб без громадянства, яким передбачено надавати дозвіл на імміграцію в Україну протягом календарного року - встановлюється Кабінетом Міністрів України у визначеному ним порядку по категоріях іммігрантів:

- 1) діячі науки та культури, імміграція яких відповідає інтересам України;
- 2) висококваліфіковані спеціалісти і робітники, гостра потреба в яких є відчутною для економіки України;
- 3) особи, які здійснили іноземну інвестицію в економіку України іноземною конвертованою валютою на суму не менше 100 (ста) тисяч доларів США, зареєстровану в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;
- 4) особи, які є повнорідними братом чи сестрою, дідом чи бабою, онуком чи онукою громадян України;

5) особи, які раніше перебували в громадянстві України;

б) батьки, чоловік (дружина) іммігранта та його неповнолітні діти;

7) особи, які безперервно прожили на території України протягом трьох років од дня надання їм статусу біженців в Україні чи притулку в Україні, а також їхні батьки, чоловіки (дружини) та неповнолітні діти, які проживають разом із ними.

Згідно з Порядком формування квоти імміграції, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2002 р. № 1983, квота імміграції формується за категоріями іммігрантів і за регіональним принципом (з урахуванням поточної демографічної ситуації) відповідно до пропозицій центральних і місцевих органів виконавчої влади.

При цьому пропозиції до Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб щодо встановлення квоти імміграції на наступний календарний рік вносять:

Мінкультури - стосовно діячів культури, імміграція яких відповідає інтересам України;

Мінпраці - стосовно висококваліфікованих спеціалістів і робітників, гостра потреба в яких є відчутною для економіки України;

Мінекономіки разом із Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями - стосовно осіб, які здійснили іноземну інвестицію в економіку України іноземною конвертованою валютою на суму не менш як 100 тис. доларів США;

МОН - стосовно діячів науки, імміграція яких відповідає інтересам України;

Держкомнацміграції - стосовно осіб, які безперервно прожили на території України протягом трьох років од дня надання їм статусу біженця чи притулку в Україні, а також їхніх батьків, чоловіків (дружин) і неповнолітніх дітей, які проживають разом з ними;

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації - стосовно граничної кількості іммігрантів, які можуть бути прийняті протягом календарного року відповідним регіоном (за категоріями іммігрантів).

Інші центральні органи виконавчої влади можуть подавати до зазначених у цьому пункті органів пропозиції щодо формування квоти імміграції за галузевим принципом.

Пропозиції стосовно осіб, які є повнорідними братом чи сестрою, дідом чи бабою, онуком чи онукою громадян України,

а також тих, що раніше перебували в громадянстві України, та батьків, чоловіка (дружини) іммігранта, його неповнолітніх дітей готуються безпосередньо Державним департаментом у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб.

Наприклад, на 2003 р. Кабінет Міністрів України встановив такі квоти імміграції:

особи, які здійснили іноземну інвестицію в економіку України іноземною конвертованою валютою на суму не менше 100 (ста) тис. доларів США, зареєстровану в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України - 53;

особи, які раніше перебували в громадянстві України,- 11 213;

батьки, чоловік (дружина) іммігранта та його неповнолітні діти-10 033;

особи, які безперервно прожили на території України протягом трьох років од дня надання їм статусу біженців в Україні чи притулку в Україні, а також їхні батьки, чоловіки (дружини) та неповнолітні діти, які проживають разом із ними - 1400; разом - 23 982.

Дозвіл на імміграцію *поза квотою імміграції* надається:

1) одному з подружжя, якщо другий з подружжя, з яким він перебуває у шлюбі понад два роки, є громадянином України, дітям і батькам громадян України;

2) особам, які є опікунами чи піклувальниками громадян України, або перебувають під опікою чи піклуванням громадян України;

3) особам, які мають право на набуття громадянства України за територіальним походженням;

4) особам, імміграція яких становить державний інтерес для України.

Водночас дозвіл на імміграцію не надається:

1) особам, засудженим до позбавлення волі на строк більше одного року за вчинення діяння, що відповідно до законів України визнається злочином, якщо судимість не погашено і не знято в установленому законом порядку;

2) особам, які вчинили злочин проти миру, воєнний злочин або злочин проти людяності та людства, як їх визначено в міжнародному праві, або розшукуються у зв'язку із вчиненням діяння, що відповідно до законів України визнається тяжким злочином, або проти яких порушено кримінальну справу, якщо попереднє слідство за нею не закінчено;

3) особам, хворим на хронічний алкоголізм, токсикоманію,

наркоманію або інфекційні захворювання, перелік яких визначено центральним органом виконавчої влади з питань охорони здоров'я. Зокрема, затверджений наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19 жовтня 2001р. № 415 Перелік інфекційних хвороб, захворювання на які є підставою для відмови в наданні дозволу на імміграцію в Україну, включає такі хвороби:

туберкульоз (активну форму);

ВІЛ-інфекцію;

інші інфекційні захворювання, що перебувають у стадії загострення, до періоду одужання або закінчення періоду носійства збудників інфекційних хвороб відповідно до Міжнародної статистичної класифікації хвороб десятого перегляду, що прийнята 43-ю Всесвітньою асамблеєю охорони здоров'я;

4) особам, які в заявах про надання дозволу на імміграцію зазначили свідомо неправдиві відомості чи подали підроблені документи;

5) особам, яким на підставі закону заборонено в'їзд на територію України.

Іноземці, які іммігрували на постійне проживання або для тимчасового працевлаштування, отримують посвідки відповідно на постійне або тимчасове проживання.

Порядок видання дозволу на імміграцію, а також посвідки на постійне або тимчасове проживання та вирішення інших питань, пов'язаних з імміграцією іноземців, визначається Законом України «Про імміграцію».

Іноземці, які перебувають в Україні на іншій законній підставі, вважаються такими, що тимчасово перебувають в Україні. Вони зобов'язані в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України, зареєструвати свої національні паспорти або документи, які їх заступають, і виїхати з України після закінчення відповідного терміну перебування.

\* \* \*

*Правовий статус іноземців в Україні* визначають Конституція України, Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 4 лютого 1994 р., Закон України «Про біженців» у редакції Закону від 21 червня 2001 р., інші нормативні акти і міжнародні договори України.

Основний принцип, на основі якого встановлюється правовий статус іноземців в Україні, закріплено у ст. 26 Конституції: *іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на*

159

*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.*

Цим Конституція України закріплює *національний правовий режим іноземців в Україні*. Цей режим характеризується такими рисами:

1) він має загальний (неперсоніфікований) характер, тобто поширюється на всі категорії іноземців, хоча правовий статус окремих із них може мати певні особливості;

2) іноземці *користуються тими ж правами і виконують ті ж обов'язки, що й громадяни України*. Так, Конституцією та законами України іноземцям та особам без громадянства гарантуються особисті (громадянські) права, що належать до загальновизнаного переліку природних прав: право на життя та його захист; право на повагу до гідності; право на свободу та особисту недоторканність; право на недоторканність житла; право на шлюб і сімейні відносини; право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; право на невтручання в особисте і сімейне життя; право на свободу пересування, вільний вибір місця проживання; право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх переконань; право на свободу і віросповідання.

Іноземці та особи без громадянства користуються в Україні численними економічними, соціальними та культурними правами і свободами. Як суб'єкти права приватної власності вони можуть володіти, користуватись і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. У їхній власності можуть перебувати житлові будинки, квартири, предмети особистого користування, засоби виробництва, кошти тощо. Вони також є суб'єктами свободи підприємницької діяльності, права на працю, права на страйк, права на відпочинок, права на соціальний захист, права на житло, права на достатній життєвий рівень, права на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, права на сприятливе навколишнє середовище і екологічну безпеку.

Іноземці та особи без громадянства мають право на звернення

У літературі виділяють три види правових режимів іноземців - національний, спеціальний та найбільшого сприяння (Прим, автора). Див., наприклад, *Кузнецов М. Н.* Иностранние граждане и лица без гражданства на территории СССР.- М., 1985.- С. 5-Ю.

до суду та до інших державних органів для захисту їхніх особистих, майнових та інших прав. Зокрема, за статтями 147, 150 Конституції України, статтями 13, 42, 43, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» вони, як і громадяни України, можуть звертатися з письмовими клопотаннями до Конституційного Суду України за необхідності тлумачення Конституції та законів України з метою забезпечення реалізації чи захисту своїх конституційних прав і свобод. Національним режимом у галузі цивільного процесуального права іноземці та особи без громадянства користуються відповідно до положень статей 423, 424 Цивільного процесуального кодексу України незалежно від їх перебування на території України;

3) дія національного режиму щодо іноземців *має певні межі*: вони повністю не прирівнюються у правах та обов'язках до громадян України.

Так, іноземці не користуються в Україні більшістю політичних прав (не можуть об'єднуватися в політичні партії; не беруть участі в управлінні державними справами; не мають виборчих прав; не можуть брати участі в референдумах; не мають права рівного доступу до державної служби; не можуть створювати профспілки тощо), мають дещо менший порівняно громадянами України обсяг економічних, соціальних і культурних прав (не мають права користуватися об'єктами права державної та комунальної власності, права на захист від незаконного звільнення, права на соціальний захист, права безоплатно здобути вищу освіту тощо); на них не поширюється обов'язок відбувати військову службу.

Наприклад, Земельним кодексом України обмежуються право власності іноземців та осіб без громадянства на землю. За ст. 81 кодексу вони можуть набувати права власності на земельні ділянки лише *несільськогосподарського призначення* та в разі: придбання за договором купівлі-продажу, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами; викупу земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що належать їм за правом власності; прийняття спадщини.

4) національний правовий режим *має безумовний характер* -він поширюється на іноземців та осіб без громадянства незалежно від того, мають чи ні громадяни України подібні права у відповідних країнах.

Положеннями ст. 24 Конституції України та ч. 2 ст. 2 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» закріплено *принцип недискримінації іноземців та осіб без грома-*

161

дянства: 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.

Водночас Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (ч. 3 ст. 2) передбачає можливість *реторсії*- обмежувальних заходів, що застосовуються Україною щодо громадян іншої держави у відповідь на несправедливі, недружні (але правомірні під кутом зору міжнародного права) дії цієї держави стосовно громадян України: «якщо іноземною державою встановлено обмеження щодо реалізації прав і свобод громадянами України, Кабінет Міністрів України може прийняти рішення про встановлення відповідного порядку реалізації прав і свобод громадянами цієї держави на території України. Це рішення набирає чинності після його опублікування. Воно може бути скасовано, якщо відпадуть підстави, за яких воно було прийнято».

# \* \*

Правовий статус різних категорій іноземців в Україні має певні особливості. Це, зокрема, стосується:

- іноземців, *які іммігрували в Україну на постійне проживання*;
- іноземців, *які іммігрували в Україну для тимчасового працевлаштування* (згідно з Порядком оформлення іноземцям та особам без громадянства дозволу на

працевлаштування в Україні, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 1 листопада 1999 р. № 2028, дозвіл на працевлаштування оформляється іноземцеві, який має намір провадити в Україні трудову діяльність за умови, якщо в країні (регіоні) відсутні працівники, які спроможні виконувати цей вид роботи, або є достатні обґрунтування доцільності використання праці іноземних фахівців, якщо інше не передбачене міжнародними договорами України);

- *політемігрантів* (іноземців, яким надано притулок на території України);
- *біженців;*
- *осіб, які користуються дипломатичними і консульськими привілеями та імунітетами;*
- *іноземців, які перебувають на території України на підставах, передбачених міжнародними договорами України (наприклад, військовослужбовці інших держав);*
- *нелегальних мігрантів* тощо.

Так, зокрема, статус іноземців, які користуються дипломатичними і консульськими привілеями та імунітетами (дипломатичних агентів) характеризується тим, що на них не поширюється юрисдикція України. Наявність дипломатичних і консульських привілеїв та імунітетів означає: недоторканність особи, недоторканність житла, імунітет від юрисдикції, фіскальний імунітет, митні привілеї тощо.

До іноземців, які користуються *повним імунітетом* від юрисдикції України, належать: глави дипломатичних представництв, члени дипломатичного персоналу представництв, члени сімей глав дипломатичних представництв і члени сімей дипломатичного персоналу представництв, представники інших держав (глави держав, урядів тощо), члени парламентських і урядових делегацій, співробітники деяких міжнародних організацій. Проте на цих осіб *не розповсюджується імунітет від цивільної юрисдикції* в тих випадках, якщо вони вступають у цивільно-правові відносини як приватні особи у зв'язку з позовами про належне їм нерухоме майно на території України, спадкування, а також у зв'язку з позовами, що впливають з їхньої професійної або комерційної діяльності, що здійснюється ними за межами службових обов'язків. Крім того, глава дипломатичного представництва, члени дипломатичного персоналу підлягають юрисдикції України в разі згоди на це акредитуючої держави<sup>1</sup>.

*Частковим імунітетом* від юрисдикції України користуються: глави консульських представництв, консульські посадові особи, члени їхніх сімей, співробітники адміністративно-технічного персоналу дипломатичного представництва, дипломатичні кур'єри тощо. Згідно з Положенням про дипломатичні представництва та консульські установи в Україні консульські посадові особи користуються особистою недоторканністю і не можуть бути затримані або заарештовані інакше як у разі переслідування за вчинення тяжкого злочину або виконання вироку (ухвали, постанови) суду, що набрав законної сили. Консульські посадові особи та консульські службовці користуються імунітетом від кримінальної, адміністративної юрисдикції України та юрисдикції судів України в цивільних справах щодо діяльності, яку вони здійснюють у межах службових обов'язків. Імунітет від юрисдикції України не поширюється

<sup>1</sup> Див.: Положення про дипломатичні представництва та консульські установи іноземних держав в Україні. Затверджене Указом Президента України від 10.06.93 р. № 198/93.

на випадки пред'явлення позовів про компенсацію заподіяної дорожньо-транспортною пригодою шкоди. Консульські службовці та працівники обслуговуючого персоналу не можуть відмовлятися від свідчень. Працівники консульської установи не зобов'язані давати показання з питань, пов'язаних із виконанням службових обов'язків, а також

показання, що роз'яснюють законодавство акредитуючої держави. У разі відмови консульських посадових осіб свідчити до них не можуть бути застосовані заходи примусу або покарання. Держава, що представляється консульською установою, може відмовитися від привілеїв та імунітетів працівників консульської установи, передбачених цим пунктом. Особливий статус на території України мають *біженці*.

Біженець - особа, яка не є громадянином України і внаслідок цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань, перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом унаслідок 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 біженців в Україні визначається Законом України «Про біженців» (у редакції Закону від 21 червня 2001 р.) та міжнародно-правовими документами, найважливішими з яких є Конвенція ООН про статус біженців 1951 р. та Протокол щодо статусу біженців 1967 р., які були ратифіковані Україною 10 січня 2002 р. Правовий статус цієї категорії іноземців та осіб без громадянства в Україні характеризується такими особливостями.

Г. Вони не можуть бути вислані або примусово повернуті до країни, з якої вони прибули та де їхньому життю або свободі загрожує небезпека. Цей принцип, який отримав у міжнародному праві назву «non refoulement», є основним елементом притулку (без нього притулок втрачає будь-який сенс), він закріплений у ст. 3 Закону України «Про біженців» відповідно до вимог ст. 33 Конвенції ООН про статус біженців: «Країни, що домовляються, не будуть жодним чином висилати чи повертати біженців на кордон країни, де їхньому життю чи свободі загрожує небезпека через їхню расу, релігію, громадянство, належність до певної соціальної групи чи політичні переконання».

2. Україна сприяє збереженню єдності сімей біженців.

3. Біженці мають рівні з громадянами України права на: пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, за винятком обмежень, які встановлюються законом;

працю;

підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом;

охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування;

відпочинок;

освіту;

свободу світогляду і віросповідання;

направлення індивідуальних чи колективних письмових звернень або особисте звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів;

володіння, користування і розпорядження своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності;

оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб;

звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;

правову допомогу.

Особи, яким надано статус біженця в Україні, мають також рівні з громадянами України права у шлюбних і сімейних відносинах.

4. Біженці мають право на одержання грошової допомоги, пенсії та інших видів соціального забезпечення в порядку, встановленому законодавством України, та користування житлом, наданим у місці проживання.

5. На біженців покладаються обов'язки:

повідомляти протягом десяти робочих днів органу міграційної служби за місцем проживання про зміни прізвища, складу сім'ї, сімейного стану, місця проживання, набуття громадянства України або іншої держави, надання притулку або дозволу на постійне проживання в іншій державі;

у разі зміни місця проживання і переїзду до адміністративно-територіальної одиниці України, на яку поширюється компетенція іншого органу міграційної служби, знятися з обліку і стати на облік у відповідному органі міграційної служби за новим місцем проживання. Взяття на облік в органі міграційної служби за новим місцем проживання є підставою для реєстрації у відповідному

165

органі спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства та реєстрації фізичних осіб;

проходити щорічну перереєстрацію у строки, встановлені органом міграційної служби за місцем проживання.

За загальним правилом, установленим Законом України «Про біженців», особи, які мають намір набути статусу біженця і перетнули державний кордон України у порядку, встановленому законодавством України, повинні протягом п'яти робочих днів звернутися до відповідного органу міграційної служби із заявами про надання їм статусу біженця.

У разі незаконного перетину державного кордону України з наміром набути статус біженця особи повинні протягом трьох робочих днів 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, а також надати посадовим особам Прикордонних військ України пояснення про причини спроби незаконно перетнути або незаконного перетинання державного кордону України. Якщо у таких осіб відсутні документи, які посвідчують особу, або такі документи є підробленими чи фальшивими, вони мають повідомити про цю обставину у заяві про надання статусу біженця, а також викласти причини зазначених ситуацій. Зазначені особи повинні бути направлені посадовими особами прикордонних військ до органу міграційної служби.

Заяви про надання статусу біженця, подані з порушенням встановленого порядку, приймаються до розгляду з письмового дозволу керівника органу міграційної служби, якщо особа не могла з поважних причин (хвороба заявника або членів його сім'ї, ситуації надзвичайного стану на території України, затримання заявника у випадках, необхідних для встановлення особи, та ін.) звернутися з такою заявою в установленому порядку.

Орган міграційної служби може винести рішення про відмову у прийнятті заяви про надання статусу біженця в разі відсутності поважних причин для порушення встановленого порядку подання такої заяви.

Закон України «Про статус біженців» установлює заборону щодо надання статусу біженця особі:

яка вчинила злочин проти миру, воєнний злочин або злочин проти людства і людяності, як їх визначено у міжнародному праві;

яка вчинила тяжкий злочин неполітичного характеру за межами України до прибуття в Україну з метою набуття статусу біжен-

ця, якщо таке діяння віднесено Кримінальним кодексом України до тяжких злочинів;



яка винна у вчиненні дій, що суперечать меті та принципам Організації Об'єднаних Націй;

стосовно якої встановлено, що умови, передбачені абзацом другим статті 1 цього Закону, відсутні;

яка до прибуття в Україну була визнана біженцем або отримала притулок в іншій країні;

яка до прибуття в Україну з наміром набути статусу біженця перебувала в третій безпечній країні. При цьому під третьою безпечною країною в Законі розуміється країна, в якій особа перебувала до прибуття в Україну, крім випадків транзитного проїзду через територію такої країни, і могла звернутися з клопотанням про визнання біженцем чи отримання притулку, оскільки така країна:

дотримується міжнародних стандартів із прав людини у сфері притулку, які встановлені міжнародно-правовими актами універсального та регіонального характеру, зокрема норм про заборону тортур, нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження чи покарання;

дотримується міжнародних принципів стосовно захисту біженців, які передбачені Конвенцією про статус біженців 1951 р. та Протоколу про статус біженців 1967 р., враховуючи принцип не-вистання;

має національне законодавство у сфері притулку та біженців, і її відповідні державні органи визначають статус біженця та надають притулок;

забезпечить особі ефективний захист проти вислання та можливість звертатися за притулком і користуватися ним;

погоджується прийняти особу і забезпечити їй доступ до процедури визначення статусу біженця чи надання притулку.

Статус біженця надається на період дії обставин, що стали підставою для отримання статусу біженця.

Юридичним документом, що підтверджує надання статусу біженця, є *посвідчення біженця*, яке видається іноземцеві чи особі без громадянства, які досягають 16-річного віку на підставі відповідного рішення Державного комітету України у справах національностей та міграції. Положення про посвідчення біженця було затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2002 р. №1527.

За даними Державного комітету України у справах національностей та міграції, 2003 р. до органів міграційної служби було

167

подано 1215 заяв про надання статусу біженця. У 857 випадках особам, які звернулися з такими заявами, відмовлено в їх прийнятті, 429 осіб допущено до процедури розгляду питання про надання статусу біженця відповідно до Закону України у новій редакції, а статус біженця надано 56 особам.

*Статус біженця втрачається*, якщо особа:

1) добровільно знову скористалася захистом країни громадянської належності (підданства);

2) набула громадянство України чи добровільно набула громадянство, яке мала раніше, або набула громадянство іншої держави і користується її захистом;

3) добровільно повернулася до країни, яку вона залишила чи за межами якої перебувала внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань;

4) будучи особою без громадянства, може повернутися в країну свого попереднього постійного проживання, оскільки обставини, за яких було надано статус біженця, більше не існують;

5) отримала притулок чи дозвіл на постійне проживання в іншій країні;

б) не може більше відмовлятися від користування захистом країни своєї громадянської належності, оскільки обставини, на підставі яких особі було надано статус біженця, більше не існують.

Особа *позбавляється статусу біженця*, якщо вона вдається до діяльності, що становить загрозу національній безпеці, громадському порядку, здоров'ю населення України.

\*\*\*

Іноземці та особи без громадянства можуть в'їжджати в Україну та виїжджати з України за *дійсними національними паспортами або документами, які їх заступають*. При цьому вони повинні одержати в'їзну та виїзну візи або дозвіл на імміграцію. Законодавством України та міжнародними договорами України<sup>1</sup> може бути передбачений безвізовий режим, який не потребує обов'язкового оформлення візових документів, але не скасовує реєстраційного порядку в'їзду та виїзду, тобто наявності паспортного документа та його пред'явлення на кордоні  
Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без гро-

<sup>1</sup> Див., наприклад: Угода між Урядом України та Урядом Російської Федерації про безвізові поїздки громадян України та Російської Федерації від 16 січня 1997 р.

мадянства» передбачає умови, за яких в'їзд в Україну та виїзд з України іноземців не дозволяється (статті 25, 26).

Зокрема, *в'їзд в Україну іноземцеві не дозволяється*:

- в інтересах забезпечення безпеки України або охорони громадського порядку;
- якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України та інших осіб, які проживають в Україні;
- якщо, порушивши клопотання про в'їзд в Україну він подав про себе свідомо неправдиві відомості або підроблені документи;
- якщо його паспортний документ, віза підроблені, зіпсовані чи не відповідають встановленому зразку або належать іншій особі;
- якщо він у пункті пропуску через державний кордон України порушив правила перетинання державного кордону України, митні правила, санітарні норми чи правила або не виконав законних вимог посадових осіб Прикордонних військ України, митних та інших органів, що здійснюють контроль на державному кордоні;
- якщо встановлено факти порушення ним законодавства України під час попереднього перебування в Україні.

Відповідно, *виїзд з України іноземцеві не дозволяється*, якщо:

- щодо нього ведеться дізнання чи попереднє слідство або кримінальна справа розглядається судом - до закінчення провадження у справі;
- його засуджено за вчинення злочину - до відбування покарання або звільнення від покарання;
- його виїзд суперечить інтересам забезпечення безпеки Укра"-ни - до припинення обставин, що перешкоджають виїзду.

Виїзд з України іноземця може бути відкладений до виконання ним майнових зобов'язань перед фізичними та юридичними особами в Україні.

\* \* \*

Іноземці та особи без громадянства на території України *несуть цивільно-правову, кримінальну та адміністративну відповідальність на загальних підставах*.

Згідно з ч. 3 ст. 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення законами України може бути передбачено особливий вид адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства - *адміністративне видворення за межі України (депор-*

169

*тація*). Відповідно до цього положення Кодексу Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (ст. 32) встановив, що іноземець, який вчинив злочин або адміністративне правопорушення, після відбуття призначеного йому покарання чи виконання адміністративного стягнення може бути *видворений за межі України*. Рішення про видворення його за межі України після відбуття ним покарання чи виконання адміністративного стягнення приймається органом внутрішніх справ за місцем його перебування з наступним повідомленням протягом 24 годин прокурора про підстави прийняття такого рішення. За рішенням органу внутрішніх справ видворення іноземця за межі України може супроводжуватися заборонаю подальшого в'їзду в Україну строком до п'яти років.

Крім цих випадків, іноземець може бути видворений за межі України за рішенням органів внутрішніх справ або Служби безпеки України з наступним повідомленням протягом 24 годин прокурора про підстави прийняття такого рішення, якщо дії іноземця грубо порушують законодавство про статус іноземців або суперечать інтересам забезпечення безпеки України чи охорони громадського порядку, або коли це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України. Такі заходи, наприклад, згідно зі ст. 16 Закону України «Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунodefіциту (СНІД) та соціальний захист населення» можуть бути застосовані до ВІЧ-інфікованих і хворих на СНІД іноземців та осіб без громадянства, які не виконують запропонованих закладами охорони здоров'я профілактичних заходів щодо недопущення розповсюдження ВІЛ-інфекції своєю поведінкою створюють загрозу здоров'я інших осіб.

Іноземець зобов'язаний покинути територію України у термін, зазначений у рішенні про видворення, але не пізніше ніж через 30 днів після прийняття вказаного рішення. У разі прийняття рішення про видворення іноземця за межі України у нього негайно анулюється віза та вилучаються інші документи на право перебування в Україні.

Іноземці та особи без громадянства, які ухиляються від виїзду, підлягають із санкції" прокурора затриманню і видворенню у примусовому порядку. Затримання допускається лише на термін, необхідний для видворення. Для тимчасового утримання іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні та підлягають адміністративному видворенню за її межі у примусовому порядку, згідно з постановою Кабінету Міністрів України

від 17 липня 2003 р. № 1110 створено державну установу - Пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні.

Рішення органів внутрішніх справ або Служби безпеки України про видворення іноземця з України може бути оскаржено до суду. Оскарження зупиняє виконання рішення про видворення, крім випадків, коли необхідність негайного видворення зумовлена інтересами забезпечення безпеки України чи охорони громадського порядку.

Видворення іноземців та осіб без громадянства здійснюється органами внутрішніх справ, а у випадках, коли їх було затримано в межах контрольованих прикордонних районів,- органами державної прикордонної служби.

Іноземці, які підлягають видворенню, відшкодовують витрати, пов'язані з видворенням, у порядку, встановленому законом. Якщо зазначені іноземці не мають

коштів для відшкодування витрат, пов'язаних з видворенням їх за межі України, видворення здійснюється за рахунок держави.

Фізичні або юридичні особи, які запрошували чи приймали цих іноземців, влаштовували їхні незаконний в'їзд, проживання, працевлаштування, сприяли в ухиленні від виїзду після закінчення терміну перебування, в порядку, встановленому законом, відшкодовують витрати, завдані державі видворенням зазначених іноземців.

Водночас не допускається *колективного видворення іноземців*. Так, ця вимога передбачена в ст. 4 Протоколу № 4 до Конвенції про захист прав людини та основних свобод

Іноземцеві, який порушує законодавство України, якщо ці порушення не передбачають адміністративної або кримінальної відповідальності, *може бути скорочено термін перебування в Україні*. Такий термін може бути також скорочено, якщо в іноземця та особи без громадянства відпали підстави для його подальшого перебування в Україні. Рішення про скорочення терміну тимчасового перебування іноземця та особи без громадянства в Україні приймається органами внутрішніх справ, Державної прикордонної служби України.

Закон України «Про імміграцію» передбачає ще одну специфічну форму відповідальності іноземців та осіб без громадянства - *скасування дозволу на імміграцію*. Так, у ст. 12 цього Закону передбачається, що дозвіл на імміграцію може бути скасовано органом, який його видав, якщо:

1) з'ясується, що його надано на підставі свідомо неправдивих

171

відомостей, підроблених документів чи документів, що втратили чинність;

2) імігранта засуджено в Україні до позбавлення волі на строк більше одного року і вирок суду набрав законної сили;

3) дії імігранта становлять загрозу національній безпеці України, громадському порядку в Україні;

4) це є необхідним для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України;

5) імігрант порушив законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства.

Особа, стосовно якої прийнято рішення про скасування дозволу на імміграцію, повинна виїхати з України протягом місяця від дня отримання копії цього рішення. Якщо за цей час особа не виїхала з України, вона підлягає видворенню в порядку, передбаченому законодавством України.

У разі скасування дозволу на імміграцію стосовно особи, яка мала до його надання статус біженця в Україні, її не може бути вислано або примусово повернуто до країни, де її життю або свободі загрожує небезпека через її расу, національність, релігію, громадянство (підданство), належність до певної соціальної групи або політичні переконання.

Якщо особа оскаржила рішення про скасування дозволу на імміграцію до суду, рішення про її видворення не приймається до набрання рішенням суду законної сили. У разі скасування дозволу на імміграцію та вилучення посвідки на постійне проживання у зв'язку із засудженням до позбавлення волі за вироком суду особа повинна виїхати з України протягом місяця від дня відбуття покарання.

## Розділ V

### НАРОДНЕ ВОЛЕВИЯВЛЕННЯ (ВИБОРИ, РЕФЕРЕНДУМ)

#### 1. Вибори, виборче право, принципи виборчого права України

*Поняття і форми прямої демократії; вибори та їх соціальне призначення; види виборів; виборче право; виборча система; конституційні принципи виборчого права України: вільні, загальні, рівні, прямі вибори, таємне голосування; порядок призначення виборів.*

Стаття 5 Конституції України визначає дві форми народовладдя - безпосередня (пряма) і представницька демократія. *Безпосередня демократія* пов'язана з прямим волевиявленням народу України, територіальної громади чи іншої визначеної законом спільноти громадян України, яке здійснюється у визначених Конституцією та законами України формах.

*Форми безпосередньої демократії'*— це способи і засоби безпосереднього здійснення влади народом або його частиною (територіальною громадою, населенням адміністративно-територіальної одиниці), які унеможливають передання владних повноважень будь-яким органам чи особам. Згідно зі ст. 69 Конституції України основними формами народного волевиявлення є вибори та референдум.

\* \* \*

Під виборами в найширшому значенні цього слова розуміють такий спосіб формування керівних органів, що полягає в голосуванні визначених осіб. Завдяки виборам формуються, наприклад, керівні статутні органи політичних партій та громадських органі-

173

зацій, президіальні органи зборів, деякі органи державної влади та органи місцевого самоврядування тощо.

**Вибори** в конституційному праві - це спосіб формування органу державної влади, органу місцевого самоврядування або наділення повноваженнями їхньої посадової особи шляхом голосування уповноважених на те осіб і визначення результатів такого голосування встановленою більшістю голосів цих осіб за умови, коли на здобуття кожного мандата, мають право балотуватися два та більше кандидатів. Вимога альтернативності має важливе значення, оскільки не лише визначає демократичний характер виборів, а й дозволяє відокремити

вибори від призначення на посаду, яке здійснюється колегіальним органом (наприклад, призначення Верховною Радою України шести суддів Конституційного Суду України).

Соціальне призначення виборів полягає в тім, що:

1. Вибори є вихідним принципом організації державного механізму та системи місцевого самоврядування. За їх допомоги, зокрема, формуються парламент - Верховна Рада України; представницький орган Автономної Республіки Крим і представницькі органи місцевого самоврядування; заміщується пост Президента України та посади сільських, селищних, міських голів. У демократичній державі з республіканською формою правління взагалі не може бути органів, які набували би владних повноважень в інший, ніж пряме чи опосередковане волевиявлення народу, спосіб.

2. Вибори, проведені з дотриманням вимог Конституції України та міжнародних стандартів, виступають необхідним засобом надання владі *легітимного характеру*. За їх допомогою народ визначає своїх представників в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, наділяє їх мандатом на здійснення у визначених Конституцією межах своїх суверенних прав. Як підкреслює Г. Майєр, вибори - це «єдиний акт, в якому політична воля народу безпосередньо втілюється у владні політичні структури, найважливіший і єдиний акт, за яким народ може визначати, до того ж в обов'язковій з позиції права формі, державну волю»<sup>1</sup>.

3. Вибори відіграють визначальну роль у формуванні політичної еліти суспільства. Саме за допомогою виборів відбувається процес селекції політичних лідерів - громадяни наділяють владними повноваженнями тих осіб, яким вони довіряють визначати

<sup>1</sup> Государственное право Германии: В 2 т.~ Т. 1.- М.: Ин-т государства и права РАН, 1994.-С. 121.

основні напрямки зовнішньої та внутрішньої політики держави, вважають гідними здійснювати керівні функції.

Вибори є одним із найдавніших інститутів людського суспільства. Вони починають застосовуватися вже в родовому суспільстві, а в суспільствах стародавніх Греції та Риму вибори стають важливим способом організації державної влади.

Вибори мають глибоке історичне коріння і на українських землях, де вони виступали знаряддям формування органів влади за часів вічового, а згодом і магдебурзького права, слугували основою побудови всіх ланок влади козацької державності.

У сучасних умовах вибори є необхідним атрибутом життя суспільства, характеризують ступінь демократизму державного режиму і являють собою основну форму волевиявлення народу, реалізації народного суверенітету.

Тому не випадково значну увагу виборам приділяє міжнародне право, норми якого закріплюють стандарти щодо організації та проведення виборів в органи публічної влади, які, своєю чергою, запозичуються конституційно-правовими системами окремих країн, зокрема й України.

Найважливіше значення в цьому плані мають такі міжнародно-правові акти:

1. Загальна декларація прав людини ООН 1948 р., у ст. 21 (п. 3) якої зазначено: «Воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні провадитися за загального і рівного виборчого права таємним голосуванням або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування».

2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р., в якому конкретизуються положення Загальної декларації прав людини. Стаття 25 пакту проголошує, що кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації та без необґрунтованих обмежень право і можливість:

а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників;

б) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права за таємного голосування і забезпечують свободу волевиявлення виборців.

3. Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод (Протокол 1, 1952 р.), що містить таке положення: «Високі Договірні Сторони зобов'язуються проводити вільні вибори

175

з розумною періодичністю таємним голосуванням на умовах, які забезпечують народові вільне виявлення його думки під час вибору законодавчої влади».

3. Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод (Протокол 1, 1952 р.), що містить таке положення: «Високі Договірні Сторони зобов'язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю таємним голосуванням на умовах, які забезпечують народові вільне виявлення його думки під час вибору законодавчої влади».

Ці міжнародні норми мають загальний характер, вони універсальні та слугують важливою гарантією виборчих прав громадянина в кожній країні, яка визнає себе членом світового співтовариства. Дотримання вимог, сформульованих у зазначених міжнародно-правових документах, а серед них насамперед слід звернути увагу на вимоги вільних, справедливих та справжніх виборів, є обов'язковим для того, щоб вибори були визнані легітимними. При цьому *вільними* визнаються вибори, що характеризуються відсутністю тиску й залякування виборців, їхньою важливою гарантією є незалежність судової влади. *Справедливими* можуть бути визнані лише такі вибори, які проводяться на основі дотримання демократичних принципів виборчого права (загальні та рівні вибори за таємного голосування). *Справжні* вибори забезпечують виборцям реальний вибір, вони мають проводитися на основі політичного плюралізму.

Міжнародні норми щодо організації та проведення виборів отримали повне відображення в Конституції України, з прийняттям якої в червні 1996 р. було закладено передумови для подальшого розвитку в українському суспільстві інституту виборчого права відповідно до сучасних вимог. Закріплені в Конституції поняття «народ», «влада», «права і свободи людини і громадянина», «народне волевиявлення», «вибори» є визначальними. Так, у преамбулі Конституції зазначено, що Верховна Рада України приймає її дбаючи про забезпечення прав і свобод людини. У ст. 5 закріплено, що єдиним джерелом влади в Україні є народ, а основними формами безпосереднього здійснення влади народом є вибори та референдум (ст. 69). У ст. 24 визначено, що всі громадяни мають рівні конституційні права і свободи, а в ст. 38 закріплено право громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Конституція України (ст. 3) також декларує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини, зокрема право обирати і бути обраним, та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

\* \* \*

*Види виборів.* Вибори класифікують за різними підставами, зокрема:

1) залежно від того, які органи обираються, вибори поділяються на *парламентські* (вибори народних депутатів), *президентські* (вибори Президента України) та *місцеві* - вибори депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів;

2) залежно від того, обирається виборний орган повністю або частково, розрізняють *загальні* та *часткові* (коли обирається лише частина колегіального виборного органу влади) вибори;

3) залежно від підстав проведення вибори можуть бути *черговими*, *позачерговими* (достроковими), *повторними*, *проміжними*;

4) залежно від способу волевиявлення виборців вибори можна поділити на *прямі* та *непрямі*.

\* \* \*

Термін «*виборче право*» в юридичній літературі інтерпретується в двох значеннях - об'єктивному і суб'єктивному.

*Об'єктивне виборче право* - це один із головних конституційно-правових інститутів, якого складають норми, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з формуванням представницьких та інших виборних органів публічної влади (державної влади і місцевого самоврядування). Цей інститут характеризується такими особливостями:

1) він більшою мірою (порівняно з іншими конституційно-правовими інститутами) зазнає впливу норм міжнародного права;

2) значна частина його норм є полівалентними, себто такими, що одночасно належать до двох та більше галузей права;

3) переважна більшість норм цього інституту є процесуальними нормами.

Норми інституту виборчого права встановлюють: принципи

177

виборчого права; вимоги до виборців і кандидатів; порядок утворення та діяльності виборчих органів; процедуру висування і реєстрації кандидатів; статус виборців та інших суб'єктів виборчого процесу; процедуру ведення передвиборної агітації та голосування; порядок визначення результатів виборів тощо. Джерелами інституту виборчого права є:

1. Конституція України.

2. Закони України - «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 р.<sup>1</sup>; «Про вибори Президента України» від 18 березня 2004 р.; «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 р.<sup>2</sup>; «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 р.

3. Рішення Конституційного Суду України щодо тлумачення виборчого законодавства України<sup>3</sup>.

4. Міжнародні договори України, в яких встановлено загальновизнані норми щодо принципів участі громадян у виборах та згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України. До них, зокрема, належать: Загальна декларація прав людини ООН від 10 грудня 1948 р.; Конвенція про політичні права жінок (набула чинності 7 липня 1954 р., ратифікована Українською РСР 22 липня 1954 р.); Декларація ООН про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 20 листопада 1963 р.; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 р., ратифікований Українською РСР 19 жовтня 1973 р.); Документ Копенгагенської наради з людського виміру НБСЄ від 29 червня 1990 р.

Особливістю виборчого законодавства України сьогодні є його суттєве оновлення, мета якого - запровадження нових засад виборів і зміцнення гарантій виборчих прав громадян України. Зокрема, нове виборче законодавство передбачає зміну виборчої сис-



<sup>1</sup> Набирає чинності з 1 жовтня 2005 р. До того часу діятиме Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 14 січня 1998 р.

<sup>2</sup> Набирає чинності з 1 жовтня 2005 р. До того часу діятимуть закони України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 14 січня 1998 р. та «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим» від 12 лютого 1998 р.

<sup>3</sup> Наприклад, Рішення Конституційного Суду України 17 квітня 2003 р. № 9-рп/2003 (справа про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим).

теми на парламентських і місцевих виборах, перехід від змішаної та мажоритарної систем (схема 10) до пропорційної системи (мажоритарна система залишається лише на виборах Президента України та сільських, селищних, міських голів), підвищення ролі партій в організації та проведенні виборів.

**Суб'єктивне виборче право** - закріплене Конституцією України (ст. 38) і гарантоване державою право громадянина України вільно обирати та бути обраним до виборних органів публічної влади (державної влади і місцевого самоврядування). При цьому можна виділити **активне** (право обирати) і **пасивне** (право бути обраним) виборче право. Громадяни, які за Конституцією України користуються активним виборчим правом, називаються **виборцями**, а сукупність виборців у межах України, територіальної громади, адміністративно-територіальної одиниці або виборчого округу складає **виборчий корпус** (електорат). У науці конституційного права розрізняють такі виборчі корпуси:

- 1) *юридичний* - сукупність зареєстрованих виборців (включених до списку виборців);
- 2) *фактичний* - сукупність виборців, які проголосували на виборах;
- 3) *потенційний* - сукупність як зареєстрованих, так і через будь-які причини незареєстрованих виборців.

\* \* \*

**Принципи виборчого права** - це умови його визнання і здійснення, які разом забезпечують реальний характер волевиявлення народу, легітимність виборних органів публічної влади. Загальновизнані принципи виборчого права зафіксовані у відповідних міжнародно-правових документах. Так, ч. 3 ст. 21 Загальної декларації прав людини встановлює: «Воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, що мають проводитися згідно з загальним і рівним виборчим правом шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування». У ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права записано: «Кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації... та без необґрунтованих обмежень право і можливість:

а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників;

б) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, що проводяться на основі загального і рівного виборчого

179

права за таємного голосування і забезпечують свободу волевиявлення виборців...».

У повній відповідності до цих міжнародно-правових документів Конституція України (ст. 71) закріпила такі принципи суб'єктивного виборчого права: *принцип вільних виборів; принципи загального, рівного і прямого виборчого права; принцип таємного голосування* (схема 19).

При цьому слід зазначити, що Конституція України закріплює принципи виборчого права як універсальні, вони стосуються до всіх видів виборів, а їх проголошення як конституційної основи виборчої системи свідчить про справді демократичний характер формування виборних органів державної влади і органів місцевого самоврядування

України та є вагомою передумовою демократизму конституційного ладу, свідченням реального народовладдя. Деталізація цих конституційних принципів здійснюється у виборчому законодавстві.

**Принцип вільних виборів** означає, що кожний виборець самостійно, без будь-якого зовнішнього впливу вирішує - брати йому участь у виборах чи ні, а якщо брати, то якою мірою.

Із принципу вільних виборів випливає відсутність *обов'язкового вотуму* - юридичного обов'язку виборців брати участь у голосуванні: у встановленні результатів виборів не враховується, яка частка виборців взяла участь у голосуванні, - вибори вважаються такими, що відбулися, якщо проголосував хоча б один виборець.

Отже, принцип вільних виборів забороняє будь-яке переслідування за *ухилення від участі голосуванні (абсентеїзм)*, хоч би якими причинами воно було викликане - хвороба, від'їзд, незацікавленість у результатах виборів, бажанням використати свою неучасть у голо-

суванні як політичну демонстрацію тощо. Так, залежно від мотивів неучасті у виборах виділяють такі види абсентеїзму, як політичний, економічний, соціальний, аполітичний тощо. Наприклад, за політичного абсентеїзму виборець, ухиляючись від участі у виборах, висловлює свій протест політичним програмам і передвиборним платформам усіх кандидатів, він вважає, що жодна з них не відповідає його власним політичним поглядам. Політичний абсентеїзм може бути також пов'язаний із сумнівами виборця щодо можливості проведення чесних виборів. За економічного та соціального абсентеїзму виборець висловлює протест стосовно складної економічної чи соціальної ситуації, що склалася в суспільстві (безробіття, недостатня соціальна захищеність, кепська екологія тощо), він не вірить у бажання і здатність усіх кандидатів боротися з цими негативними явищами. Аполітичний абсентеїзм не пов'язаний із політичною демонстрацією, він полягає в байдужому ставленні, відсутності будь-якого інтересу виборця до виборів і політики в цілому.

Можна по-різному оцінювати явище абсентеїзму. З нашої власної історії, з практики інших країн ми знаємо багато прикладів, коли абсентеїсти обвинувачуються в нерозумінні соціального значення та демократичної цінності виборів, у невиконанні важливого громадського обов'язку тощо. Така оцінка абсентеїзму має певне об-ґрунтування, адже масове ухилення від участі у виборах призводить або до обрання представницького органу влади невеликою частиною виборців, що дозволяє ставити під сумнів його легітимність, або ж може затягнути виборчий процес (у разі встановлення обов'язкового мінімуму участі у виборах необхідно проводити повторні вибори). З метою штучного стимулювання активності виборців законодавство окремих країн навіть передбачає обов'язковий вотум чи *обов'язкове голосування*, а абсентеїсти притягуються до юридичної відповідальності. Звичайно, це сприяє активнішій участі виборців у голосуванні, але не вирішує головної проблеми - не усуває пасивності виборця, який вимушено проголосував, а лише маскує її. Примус до участі в голосуванні на практиці призводить до того, що пасивний виборець або стає здобиччю політичної демагогії, або ж голосує навмання, без свідомого вибору. І в першому, і в другому випадках обов'язкове голосування фактично призводить до спотворення народного волевиявлення та фальсифікації народного представництва і, отже, не може розглядатись як демократичний інструмент підвищення політичної активності громадян.

Саме з цими обставинами пов'язана заборона застосування примусу у виборчому законодавстві України - насильства, погроз,

обману, підкупу чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та вільному виявленню волі виборця на виборах народних депутатів України (наприклад, ч. 2 ст. 5 Закону України «Про вибори народних депутатів України»).

Водночас публічні заклики або агітація за бойкотування виборів забороняються. Подібні дії, зокрема, передбачають адміністративну відповідальність (штраф від трьох до шести неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) - ст. 186-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

**Принцип загального виборчого права** (схема 20) означає:

по-перше, право голосу на всіх виборах мають лише громадяни України. Вимога належності до громадянства України пов'язана з тим, що виборче право - це найважливіша форма участі громадянина в управлінні державними справами, воно належить до політичних прав, відповідно, негромадяни, зокрема й апатриди, які проживають на території України, не наділяються виборчим правом. Подібна вимога передбачена законодавством інших країн, за винятком Нової Зеландії. Договір про Європейський Союз 1992 р. (Маастрихтський договір) передбачає надання на умовах взаємності виборчих прав іноземцям - громадянам інших держав - членів ЕС, але лише на місцевих виборах;

по-друге, відповідно до положень ст. 24 Конституції України виборче законодавство України забороняє будь-які привілеї чи обмеження виборчих прав окремих груп громадян залежно від *природних властивостей* громадянина України як людини та від його *громадянських рис*. При цьому до природних властивостей можуть бути віднесені раса, колір шкіри, стать, а до громадянських властивостей - політичні, релігійні та інші переконання, етнічне та соціальне походження, майновий стан, місце проживання, мовна належність.

Виділення цих властивостей громадянина у виборчому законодавстві обумовлене особливостями України як держави з багатонаціональним складом населення, громадяни якої використовують різні мови та належать до різних релігійних конфесій. Слід зазначити, що перелік властивостей громадянина, за якими забороняється дискримінація його виборчих прав, не є вичерпним. Так, наприклад, у ч. 4 ст. 2 Закону України «Про вибори народних депутатів України» йдеться також про необхідність врахування «інших ознак», які можуть виникнути в процесі реалізації виборчих прав. Такий підхід повною мірою узгоджується із загальновизнаними нормами міжнародного права. Зокрема, ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права прямо вказує на те, *що кожний громадянин*

<i>передбачає виборчі цензи</i>	<i>означає, що</i>
<i>віковий</i> - активного виборчого права набувають громадяни України, яким на день виборів виповнилося 18 років	право голосу мають лише громадяни України
<i>дієздатності</i> - не мають права голосу громадяни, визнані судом недієздатними	забороняються будь-які привілеї чи обмеження виборчих прав окремих груп громадян
<i>осілості</i> - на місцевих виборах	забороняються обмеження щодо участі громадян у виборчому процесі, які не передбачені Конституцією та законами України

## УМОВИ НАБУТТЯ ПАСИВНОГО ВИБОРЧОГО ПРАВА

наявність права голосу (активного виборчого права)

додаткові (порівняно з активним виборчим правом) умови та фактори

підвищується *віковий ценз* (з 18 до 21 року на парламентських виборах і до 35 - на президентських)

встановлюється *ценз осілості* на парламентських і президентських виборах

встановлюється *ценз судимості*

встановлюється *мовний ценз* на президентських виборах

Схема 20. Загальне виборче право

183

*повинен мати без будь-якої дискримінації та без необґрунтованих обмежень право і можливість голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах;*

по-третє, забороняються обмеження щодо участі громадян у виборчому процесі, які не передбачені Конституцією України та цим Законом. Відповідно до ст. 64 Конституції України окремі обмеження виборчих прав громадян можуть бути встановлені в умовах воєнного або надзвичайного стану. При цьому повинен бути зазначений строк дії цих обмежень. Наприклад, надзвичайний стан на всій території України може бути введено на строк не більше як на 30 діб і не більше як на 60 діб в окремих місцевостях. У разі необхідності надзвичайний стан може бути продовжений Президентом України не більше як на 30 діб (ст. 7 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»).

У ст. 70 Конституції України та у виборчому законодавстві України визначають спеціальні умови (*виборчі цензи або кваліфікації*) для отримання права голосу на виборах (активного виборчого права). До них відносять:

- 1) *віковий ценз* - активного виборчого права набувають громадяни України, яким на день виборів виповнилося 18 років;
- 2) *ценз дієздатності* - не мають права голосу громадяни, визнані судом недієздатними.

При цьому передбачений Конституцією України 18-річний вік виборця має бути підтверджений відповідними документами, до яких Закон України «Про вибори народних депутатів» (ч. 2 ст. 2) відносить: паспорт громадянина України; паспорт громадянина України для виїзду за кордон; дипломатичний паспорт; службовий паспорт; посвідчення особи моряка; посвідчення члена екіпажу; військовий квиток для військовослужбовців строкової служби; тимчасове посвідчення громадянина України; картка (довідка) установи кримінально-виконавчої системи, що повинна містити: прізвище, ім'я, по батькові, число, місяць, рік народження, громадянство, фотокартку особи, підпис керівника та печатку установи, - для осіб, які перебувають в установах кримінально-виконавчої системи.

*Недієздатним* визнається громадянин, який внаслідок психічної хвороби або недоумства не може розуміти значення своїх дій або керувати ними (ст. 16 ЦК України). Вимога визнання громадянина недієздатним *тільки судом* спрямована на зміцнення гарантій виборчих прав громадян. Це означає, що у випадку, коли громадянин тяжко хворий і навіть перебуває на обліку у відповідній психі-

атричній медичній установі, то самі по собі ці обставини не можуть бути підставою для відсторонення його від участі у виборах. Лише суд на підставі ретельного вивчення медичного висновку може визнати громадянина недієздатним і, отже, нездатним обирати та бути обраним.

Що стосується процедури визнання громадянина недієздатним, то вона визначена у розділі IV Цивільного процесуального кодексу України<sup>1</sup>.

Так, заява про визнання фізичної особи недієздатною подається до суду за місцем проживання цієї особи, а якщо вона перебуває на лікуванні в наркологічному або психіатричному закладі, - за місцем цього закладу. Така заява може бути подана членами сім'ї фізичної особи, близькими родичами, незалежно від їх спільного проживання, органом опіки й піклування, психіатричним закладом. У заяві повинні бути викладені обставини, що свідчать про хронічний, стійкий психічний розлад, внаслідок чого особа не є здатною усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними.

Суд за наявності достатніх даних про психічний розлад здоров'я фізичної особи призначає для встановлення її психічного стану судово-психіатричну експертизу.

Рішення суду про визнання громадянина недієздатним після набрання ним законної сили надсилається органу опіки й піклування. Воно і є підставою для ухвалення рішення відповідним виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у містах ради не включати цього громадянина до загального списку виборців або виключити його з цього списку і відповідно - про виключення його зі списку виборців на виборчій дільниці.

Рішення суду про визнання фізичної особи недієздатною може бути скасоване в разі її видужання або значного поліпшення її психічного стану, що здійснюється за рішенням суду на підставі відповідного висновку судово-психіатричної експертизи за заявою опікуна, органу опіки й піклування.

Рішення суду про поновлення громадянина в дієздатності є підставою для включення його як до загального списку виборців, так і до списку виборців на виборчій дільниці;

3) *ценз осілості* передбачено у проведенні місцевих виборів -депутати сільських, селищних, міських рад і сільські, селищні, міські голови обираються громадянами України, які належать до

<sup>1</sup> Набирає чинності з 1 січня 2005 р.

відповідних територіальних громад. Депутати районних, обласних рад обираються громадянами України, які належать до відповідних територіальних громад у межах району, області. Депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим обираються громадянами України, які проживають на території Автономної Республіки Крим (ч. 1 ст. 2 Закону України «Про вибори депутатів Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»).

Конституція і виборче законодавство України не передбачають інших виборчих цензів для активного виборчого права на президентських і парламентських виборах. Зокрема, мають право голосу громадяни, які перебувають у місцях позбавлення волі за вироком суду, а також затримані, заарештовані за підозрою у скоєнні злочину тощо. Водночас зі змісту ч. 6 ст. 2 Закону України «Про вибори народних депутатів України» можна зробити висновок, що не можуть реалізувати свого виборчого права на виборах народних депутатів України громадяни України, які проживають або перебувають у період підготування та проведення виборів за межами України і перетнули кордон України на підставах, що не можуть бути визнані законними.

Очевидно, до такої категорії осіб слід віднести громадян, які виїхали з України з порушенням порядку, визначеного Законом України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 21 січня 1994 р. Так, відповідно до ст. 1 зазначеного Закону на громадян України, які *звернулися з клопотанням про виїзд з України*, поширюються всі положення чинного законодавства, вони користуються всіма правами, зокрема правом голосу, і несуть установлені законом обов'язки. Такі громадяни отримують документи, що дають право на виїзд з України та посвідчують особу громадянина України під час перебування за її межами, зокрема: закордонний паспорт громадянина України; посвідчення особи моряка чи посвідчення члену екіпажу. Лише за наявності цих документів громадяни України вносяться до списків виборців на виборчих дільницях, утворених при дипломатичних та інших офіційних представництвах і консульських установах України за кордоном;

4) на місцевих виборах встановлено ще два цензи - *проходження строкової військової служби та ценз судимості*: не мають права голосу на місцевих виборах військовослужбовці строкової служби та громадяни України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі (ст. 3 Закону України «Про вибори де-

путатів Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»). Таке обмеження пов'язане з тим, що зазначені особи не можуть бути віднесені до певної територіальної громади.

Конституція України та виборче законодавство України встановлюють *додаткові, порівняно з активним виборчим правом, обмеження щодо пасивного виборчого права* громадян:

1) підвищується віковий ценз (з 18 до 21 року на виборах народних депутатів України і до 35 років на виборах Президента України). Це обумовлено тим, що діяльність глави держави, парламентаря передбачає наявність у нього певного життєвого досвіду, належного освітнього рівня, здатності до вирішення складних політичних, правових, економічних і соціальних проблем, а це, своєю чергою, досягається з відповідним віком;

2) встановлюється ценз осілості на виборах Президента України і народних депутатів України, який передбачає, що за громадянином України визнається право бути обраним Президентом України лише після десяти останніх перед днем виборів років проживання в Україні, а народним депутатом - після п'яти років. Це обмеження обумовлене тим, що глава держави, член законодавчого органу має бути добре обізнаний з різними аспектами суспільного життя країни. При цьому термін «проживання в Україні» за Законом України «Про вибори народних депутатів України» (ч. 2 ст. 9) означає:

проживання на території в межах державного кордону України;

перебування на судні, що перебуває у плаванні під Державним Прапором України;

перебування громадян України в установленому законодавством порядку у відрядженні за межами України, в дипломатичних та інших офіційних представництвах і консульських установах України, міжнародних організаціях та їхніх органах;

перебування на полярних станціях України;

перебування у складі формування Збройних Сил України, дислокованого за межами України;

перебування громадян України за межами України відповідно до міжнародних договорів України;

3) встановлюється мовний ценз на виборах Президента України - Президентом України може бути обраний громадянин України, який володіє державною мовою (ст. 103 Конституції України);

4) передбачається також обмеження пасивного виборчого права для осіб, які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому зако-

ном порядку *{ценз судимості}*). Зміст поняття умислу розкривається у ст. 24 Кримінального кодексу - це така форма вини, коли особа усвідомлювала суспільно небезпечний характер свого діяння, передбачала його суспільно небезпечні наслідки і бажала їх настання (прямий умисел) або усвідомлювала суспільно небезпечний характер свого діяння, передбачала його суспільно небезпечні наслідки і хоча не бажала, але свідомо припускала їх настання.

**Принцип рівного виборчого права** означає забезпечення рівних для кожного громадянина прав і можливостей впливати на результат виборів. Цей принцип впливає із загальнішого конституційного принципу рівноправності громадян, поширюється як на активне, так і на пасивне виборче право. При цьому *рівність прав і можливостей виборців* вимагає дотримання таких умов:

1) усі виборці повинні мати однакову кількість голосів на виборах (заборона *плюрального вотуму*, тобто надання одним виборцям більшої кількості голосів стосовно до інших залежно від майнового стану чи інших факторів). Зокрема, на виборах Президента України кожний виборець має один голос, якого він може використати у день голосування тільки на одній виборчій дільниці (ч. 2 ст. 3 Закону України «Про вибори Президента України»);

2) повинна бути забезпечена *єдина норма представництва* -кожний депутат має представляти приблизно однакову кількість виборців. Реалізація цієї вимоги забезпечується утворенням одномандатних виборчих округів (на виборах депутатів сільських, селищних рад) з приблизно рівною кількістю виборців та визначеним виборчим законодавством України порядком установаження результатів виборів у багатомандатних виборчих округах, який передбачає необхідність обчислення виборчої квоти;

3) забороняється поділ виборців на розряди (курії) за майною, національною, становою, релігійною, етнічною чи іншою ознакою;

4) усім виборцям має бути гарантовано рівний захист законом і судом активного і пасивного виборчого права.

*Рівність прав і можливостей кандидатів* брати участь у виборчому процесі забезпечується:

1) заборною привілеїв чи обмежень кандидатів у депутати за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками;

2) заборною втручання органів державної влади та органів міс-

цевого самоврядування у виборчий процес, окрім випадків, передбачених виборчим законодавством;

3) рівним ставленням органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх службових і посадових осіб до кандидатів у депутати, партій (блоків) - суб'єктів виборчого процесу;

4) заборною використання партією (блоком) під час фінансування передвиборної агітації, крім коштів свого виборчого фонду та коштів Державного бюджету України, інших коштів;

5) рівним доступом кандидатів у депутати, партій (блоків) -суб'єктів виборчого процесу до засобів масової інформації на умовах, визначених законами України (наприклад, ч. 4 ст. 3 Закону України «Про вибори народних депутатів України»).

**Пряме виборче право** означає, що депутати, інші виборні особи обираються безпосередньо виборцями, і його слід відрізнити від непрямого (багатоступеневого) виборчого права, яке застосовується в деяких країнах (наприклад, у США на виборах Президента США).

Пряме виборче право є демократичнішим, оскільки не передбачає ніяких проміжних інстанцій між виборцями та кандидатами в депутати: виборець голосує безпосередньо за кандидата.

Не може вважатися порушенням прямого виборчого права голосування на виборах народних депутатів України та на місцевих виборах за кандидатів у депутати, внесених до виборчих списків політичних партій (блоків), оскільки в цьому випадку мова може йти лише про певний спосіб голосування безпосередньо за кандидатів у депутати, а політичні партії не підміняють виборців у такому голосуванні, про що зазначається, наприклад, у Рішенні Конституційного Суду України від 26.02.1998 р. № 1 рп/98.

**Принцип таємного голосування** полягає в забороні зовнішнього нагляду і контролю за волевиявленням виборців у будь-якій формі, будь-якими засобами та будь-якими суб'єктами. Виборче законодавство не деталізує засобів і методів здійснення такого контролю - він може бути як державним, так і позадержавним, мати різні мотиви, здійснюватись у різних формах тощо. Проте мета будь-яких спроб порушити таємницю голосування одна: здійснити вплив на процес народного волевиявлення для спотворення його результатів.

Виборче законодавство України передбачає спеціальні організаційні заходи та процедури із забезпечення таємниці голосування, зокрема:

- кожний виборець голосує на виборах особисто. Голосування за інших осіб чи передання виборцем права голосу будь-якій

189

іншій особі забороняється (наприклад, ст. 8 Закону України «Про вибори народних депутатів України»);

- виборчий бюлетень повинен мати таку форму, яка відкидає можливість установити, хто саме його заповнив (ст. 64 Закону України «Про вибори народних депутатів України»);

- голосування має проводитись у спеціально відведених та облаштованих приміщеннях, в яких обладнуються кабінети (кімнати) для таємного голосування (ст. 67 Закону України «Про вибори народних депутатів України»);

- бюлетені повинні заповнюватися виборцем особисто в кабінеті (кімнаті) для таємного голосування. Під час заповнення виборчих бюлетенів забороняється присутність у кабінеті (кімнаті) для таємного голосування інших осіб (ст. 69 Закону України «Про вибори народних депутатів України»);

- для випадків голосування за межами спеціально відведених приміщень (для голосування осіб, які за станом здоров'я не можуть прибути до приміщення для голосування) має бути передбачена така процедура, яка виключає порушення таємниці голосування або спотворення волевиявлення виборців (ст. 70 Закону України «Про вибори народних депутатів України»).

Реалізація принципу таємного голосування забезпечується також установленням відповідальності осіб, які порушили таємницю голосування. Зокрема, кримінальна відповідальність за порушення таємниці голосування передбачена ст. 159 Кримінального кодексу України: умисне порушення таємниці голосування під час проведення передбачених законом України виборів, учинене членом виборчої комісії або іншою службовою особою з використанням влади чи службового становища, карається штрафом від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням волі на строк від одного до трьох років із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

## 2. Виборча система України



*Поняття й види виборчих систем; призначення виборів.*

Термін «**виборча система**» в науці конституційного права також використовується у двох значеннях - широкому і вузькому.

У *широкому значенні* під виборчою системою розуміють систему суспільних відносин, які складаються з виборами органів публічної влади та визначають порядок їх формування. Ці відносини регулю-

ються конституційно-правовими нормами, які в сукупності утворюють конституційно-правовий інститут виборчого права.

Виборча система у *вузькому значенні* - це певний спосіб розподілу депутатських мандатів між кандидатами залежно від результатів голосування виборців або інших уповноважених осіб. При цьому виокремлюють три основні види виборчих систем, які різняться порядком установаження результатів голосування<sup>1</sup> (схема 21):

система більшості - *мажоритарна*;

система пропорційного представництва - *пропорційна*;

змішана система - *пропорційно-мажоритарна*.

### **мажоритарна**

*базується на принципі:* обраним вважається кандидат, який отримав установлену більшість голосів виборців на виборчому окрузі, в якому він балотувався, або в цілому по країні (у разі президентських виборів)

в Україні застосовується на президентських і місцевих виборах

### **пропорційна:**

передбачає такий порядок визначення результатів голосування, за якого розподіл мандатів між партіями, що виставили своїх кандидатів до представницького органу, здійснюється відповідно до кількості отриманих ними голосів

в Україні буде запроваджена з 1 жовтня 2005 р. на парламентських і місцевих виборах

### **пропорційно-мажоритарна**

заснована на поєднанні елементів мажоритарної та пропорційної систем: наприклад, частина депутатів обирається за однією системою, частина - за іншою

в Україні застосовується на парламентських виборах (до 1 жовтня 2005 р.)

Схема 21. Виборчі системи

<sup>1</sup> У літературі використовуються також інші критерії класифікації виборчих систем, за якими виділяють, наприклад, систему єдиного голосу, що не передається (система кумулятивного вотуму), систему єдиного голосу, що передається тощо (див.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран.- Т. 1-2.- М: Изд-во БЕК, 1996.- С. 360-381.

Так, *мажоритарна* виборча система базується на принципі: обраним вважається кандидат, який отримав установлену більшість голосів виборців на виборчому окрузі, в якому він балотувався, або в цілому по країні (у разі президентських виборів). Подібна система може бути застосована як в одномандатних, так і в багатомандатних округах. В останньому випадку від округу обирається визначена кількість депутатів (якщо

голосування відбувається по окремих кандидатах) або ж виборці голосують за список політичної партії, і всі депутатські мандати по округу забирає список партії, який набирає більшість голосів.

Мажоритарна система має кілька різновидів - відносної, абсолютної або кваліфікованої більшості. *Мажоритарна система абсолютної більшості* (або французька модель) передбачає, що переможцем на виборах стає кандидат, який набирає більше половини (50% плюс один голос) голосів у відповідному окрузі. Подібна система застосовується сьогодні досить рідко, оскільки здебільшого вимагає проведення другого туру голосування, до участі в якому допускаються два кандидати, які набирають найбільшу кількість голосів у першому турі. Поширенішою є *мажоритарна система відносної більшості* (англійська модель), за якої переможцем визнається кандидат, який набирає більше голосів, ніж будь-який інший претендент. *Мажоритарна система кваліфікованої більшості* передбачає, що для обрання кандидат має набрати значно більше половини голосів виборців.

*Пропорційна* виборча система передбачає такий порядок визначення результатів голосування, за якого розподіл мандатів між партіями, що виставили своїх кандидатів до представницького органу, здійснюється відповідно до кількості отриманих ними голосів. Така виборча система передбачає утворення великих багатомандатних округів і забезпечує представництво партій у виборних органах відповідно до їхньої популярності у виборців. За пропорційної системи розподіл мандатів між політичними партіями здійснюється за допомогою *виборчої квоти* (*виборчого метра*), яка визначається одразу ж після виборів поділом загальної кількості голосів, поданих у багатомандатнім окрузі, на число мандатів, що припали на цей округ. Ідея пропорційної виборчої системи була обґрунтована Луї Сен-Жюстом ще 1793 р., але почала застосовуватися лише наприкінці XIX ст. (Сербія, 1888 р.; Бельгія, 1889 р. тощо). Сьогодні пропорційна система поширена більш як у 60 країнах світу.

Останнім часом набуває широкого застосування *змішана ви-*

*борча* система (наприклад, Албанія, Італія, Росія, ФРН, Угорщина), заснована на поєднанні елементів мажоритарної та пропорційної систем: наприклад, частина депутатів обирається за однією системою, частина - за іншою, що дозволяє одночасно використати переваги кожної з цих двох систем.

В Україні застосовуються різні виборчі системи: на виборах Президента України та місцевих виборах - мажоритарна, на виборах народних депутатів України - змішана. При цьому змішана система виборів народних депутатів України характеризується такими рисами:

по-перше, і за мажоритарною (відносної більшості), і за пропорційною системами обирається однакова кількість народних депутатів України - 225;

по-друге, багатомандатний округ визначено як загальнодержавний.

З 1 жовтня 2005 р., коли набуває чинності нове виборче законодавство України, виборча система України зазнає суттєвих змін. Так, вибори народних депутатів України проводитимуть повністю за пропорційною системою: «вибори депутатів здійснюються за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків політичних партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі» (ч. 3 ст. 1 Закону України «Про вибори народних депутатів України»). Досить складною буде виборча система на місцевих виборах:

депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад обиратимуться за пропорційною системою;

депутати сільських, селищних рад, сільські, селищні, міські голови - за мажоритарною системою (ст. 2 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»).

Слід зазначити, що як мажоритарна, так і пропорційна виборчі системи мають певні недоліки. Так, мажоритарна система - досить результативна і проста у застосуванні, але вона сприяє неадекватному відображенню у складі представницького органу політичного спектра суспільства та призводить до втрати великої кількості голосів, а це має наслідком послаблення представництва в парламенті чи іншому виборному органі.

Пропорційна система теж має істотні недоліки: по-перше, вона передбачає неперсоніфіковані вибори - виборчі списки партій фор-

### 193

муються партійним керівництвом келійно і виборці фактично голосують за кандидатів, про яких їм нічого невідомо; по-друге, пропорційна система вимагає сталої багатопартійності, яка характеризувалася би досить чіткою поляризацією політичних сил, що дозволяє після виборів сформувати стабільну парламентську більшість.

*Процедура призначення виборів передбачає* встановлення уповноваженим органом дати голосування. Виборче законодавство відповідно до положень Конституції України встановлює порядок призначення виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів залежно від виду виборів, які можуть бути черговими, позачерговими (достроковими), повторними, проміжними, першими (схема 22).

Чергові вибори народних депутатів України проводяться із закінченням конституційного строку повноважень Верховної Ради України і не потребують окремого рішення про їх призначення

////

*Строки проведення виборів у Конституції та новому виборчому законодавстві України* визначено так.

1. Вибори Президента України:

- *чергові* проводяться із закінченням конституційного строку повноважень Президента України (в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Президента України - ст. 103 Конституції України);

- *позачергові* проводяться із достроковим припиненням повноважень Президента України (в період дев'яноста днів з дня припинення повноважень - ст. 103 Конституції України).

2. Вибори народних депутатів України:

- *чергові* відбуваються в останню неділю березня останнього року повноважень Верховної Ради України, а виборчий процес розпочинається за 120 днів до дня виборів. Центральна виборча комісія оголошує про початок виборчого процесу не пізніше ніж за 125 днів до дня виборів;

- *позачергові* відбуваються в останню неділю шістдесятиденного строку з дня опублікування указу Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України.

3. Місцеві вибори:

- чергові призначаються не пізніше як за 120 днів до дня виборів, а їх виборчий процес розпочинається за 90 днів до дня виборів;
- позачергові призначаються не пізніше як за 70 днів до дня виборів, а їх виборчий процес розпочинається за 60 днів до дня виборів;
- повторні проводяться в останню неділю шістдесятиденного строку з дня оприлюднення територіальною виборчою комісією рішення про їх призначення;
- проміжні проводяться в останню неділю шістдесятиденного строку з дня опублікування рішення про призначення виборів;
- перші призначаються не пізніше як за 120 днів до дня виборів, а початок їх виборчого процесу оголошується не пізніше як за 90 днів.

### 3. Виборчий процес в Україні

*Поняття виборчого процесу та його суб'єкти; засади виборів і виборчого процесу; стадії виборчого процесу: складання списків виборців; утворення виборчих округів і виборчих дільниць; виборчі комісії; висунання і реєстрація кандидатів; передвиборна агітація; голосування; підрахунок голосів виборців і встановлення підсумків*

#### 195

*голосування; встановлення результатів виборів; офіційне оприлюднення результатів виборів і реєстрація депутатів.*

**Виборчий процес** - урегульована правовими та іншими соціальними нормами діяльність органів, організацій, окремих громадян, їхніх колективів і груп (суб'єктів виборчого процесу) з підготування і проведення виборів до представницьких та інших виборних органів державної влади і місцевого самоврядування.

**Суб'єктами виборчого процесу** визнаються особи, органи та організації, наділені Конституцією та виборчим законодавством України правами та обов'язками стосовно організації та проведення виборів, зокрема:

- виборці;
  - зареєстровані кандидати в депутати, кандидати на пост Президента України, кандидати на посаду сільського, селищного, міського голови;
  - уповноважені представники, довірені особи, офіційні спостерігачі від партій (блоків) - суб'єктів виборчого процесу, від кандидатів;
- виборчі комісії - спеціально утворені виборчі органи;
- органи державної влади та органи місцевого самоврядування;
  - партії (блоки), їхні місцеві організації, які висунули кандидатів.

У виборчому законодавстві регламентація виборчого процесу здійснюється: по-перше, закріпленням засад виборів і виборчого процесу; по-друге, детальним регулюванням усіх стадій (етапів) виборчого процесу; по-третє, визначенням порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу; по-четверте, встановленням засад фінансового та матеріально-технічного забезпечення підготування і проведення виборів.

\*\*\*

**Засади виборів** - відправні положення, які визначають принципи виборчого права та види виборчих систем, що застосовуються на відповідних виборах. Наприклад, новий Закон України «Про вибори народних депутатів України» до основних засад парламентських виборів відносить (ст. 1) таке.

1. Народні депутати України обираються громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права таємним голосуванням.
2. Кількісний склад Верховної Ради України визначається Конституцією України.

3. Вибори депутатів здійснюються за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі.

**Засадами виборчого процесу** слід вважати відправні ідеї, положення, основні принципи діяльності суб'єктів виборчого процесу. До них виборче законодавство України відносить (наприклад, ч. 2 ст. 11 Закону України «Про вибори народних депутатів України):

1) **законність і заборону незаконного втручання будь-кого у виборчий процес.** Це передбачає, що волевиявлення народу під час виборів має бути легітимним, відбуватись у спосіб, прямо передбачений законом. Неприпустимими є будь-які порушення закону, прав суб'єктів виборчого процесу. З метою забезпечення виконання цієї вимоги законодавство України передбачає можливість оскарження порушень, що мають місце в організації та проведенні виборів, а також установлює юридичну відповідальність (кримінальну, адміністративну і конституційно-правову) за порушення виборчого законодавства;

2) **політичний плюралізм і багатопартійність,** що забезпечує конкурентний, альтернативний характер виборів, а це, своєю чергою, є важливою ознакою їхнього демократичного характеру;

3) **публічність і відкритість виборчого процесу,** які виступають важливою передумовою чесних і демократичних виборів. Загальновідомо, що розвиток демократії безпосередньо пов'язаний із рівнем та якістю інформованості й правової освіченості громадян. Відповідно до виборчого законодавства України публічність і відкритість виборчого процесу має бути забезпечено:

по-перше, наданням виборчими комісіями громадянам інформації про перебіг підготування та проведення виборів;

по-друге, обов'язком виборчих комісій забезпечити своєчасне ознайомлення громадян зі списками виборців, з відомостями про кандидатів у депутати (із виборчими списками партій (блоків), з передвиборними програмами партій (блоків), відомостями про кандидатів у депутати, програмами кандидатів у депутати, зареєстрованих в одномандатних округах, із порядком заповнення виборчих бюлетенів. Вони також зобов'язані сповіщати населення про підсумки голосування і результати виборів депутатів;

по-третє, своєчасним доведенням до відома громадян рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що стосуються виборів депутатів, а також рішень виборчих комісій через засоби масової інформації або в інший спосіб;

## 197

по-четверте, об'єктивним висвітленням перебігу підготування і проведення виборів засобами масової інформації;

4) **рівність прав партій (блоків) - суб'єктів виборчого процесу, та рівність всіх кандидатів,** що забезпечується однаковою процедурою висунування кандидатів у депутати й однаковими для всіх партій (блоків), кандидатів умовами проведення передвиборної агітації, фінансуванням виборчих кампаній за рахунок коштів Державного бюджету України, наданням рівних прав кандидатам тощо;

5) **свободу передвиборної агітації, рівні можливості доступу до засобів масової інформації незалежно від їхньої форми власності,** що забезпечується можливістю здійснювати передвиборну агітацію у будь-яких формах та будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України. Так, громадяни України мають право вільно і всебічно обговорювати передвиборні програми партій (блоків), кандидатів, їхні політичні, ділові та особисті якості, вести агітацію за або проти тощо;

б) **неупередженість органів державної влади, органів місцевого самоврядування, судів, підприємств, закладів, установ і органів-цій, їхніх керівників до партій (блоків),**

**кандидатів**, що передбачає заборону надавати в тій чи тій формі будь-які переваги окремим суб'єктам виборчого процесу з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб та керівників підприємств, установ і організацій, які повинні керуватися вимогами закону і не брати до уваги корпоративні інтереси **чи** особисті якості кандидатів, інших суб'єктів виборчого процесу.

\* \* \*

Виборчий процес відбувається в певній, чітко визначеній виборчим законодавством послідовності і складається з кількох етапів - **стадій виборчого процесу**. Нове виборче законодавство передбачає такі стадії виборчого процесу (наприклад, ч. 4 ст. 11 Закону України «Про вибори народних депутатів України»):

- 1) складання списків виборців;
- 2) утворення виборчих округів;
- 3) утворення виборчих дільниць;
- 4) утворення виборчих комісій;
- 5) висування й реєстрація кандидатів;
- 6) проведення передвиборної агітації;
- 7) голосування;
- 8) підрахунок голосів виборців і встановлення підсумків го-
- 9) встановлення результатів виборів та їх офіційне оприлюднення.

**Списки виборців** складаються з метою: по-перше, надати можливість проголосувати кожному виборцеві, забезпечивши цим реалізацію конституційного принципу загального виборчого права, по-друге, виключити можливість участі у виборах осіб, які не мають права голосу або не можуть його реалізувати.

У складанні списків виборців забезпечується також і реалізація конституційного принципу рівного виборчого права: виборець включається до списку виборців лише на одній виборчій дільниці (за місцем постійного проживання або тимчасового перебування, на судах, які перебувають у день виборів у плаванні тощо). Це виключає можливість плюрального вотуму, тобто голосування на кількох виборчих дільницях, наприклад, за місцем реєстрації та місцем фактичного проживання.

Так у процесі складання списків виборців провадиться *реєстрація виборців*, під якою розуміють посвідчення права брати участь у виборах, що здійснюється визначеним у законі колом органів перед виборами, а самі списки виборців виступають документами, на підставі яких виборцям у день виборів видаються виборчі бюлетені.

Із світового досвіду відомі два основні варіанти складання списків виборців: *шляхом необов'язкової (особистої або добровільної) реєстрації виборців*, коли громадянин повинен сам турбуватись про його включення до списку виборців і особисто зареєструватися у відповідному органі як виборець, або *шляхом обов'язкової (публічної чи державної) реєстрації*, за якої прізвище виборця автоматично включається до відповідного списку виборців із досягненням ним передбаченого законом віку.

Виборчим законодавством України передбачається обов'язкова реєстрація виборців: до списків виборців автоматично включаються всі громадяни України, які досягли або на день виборів досягнуть 18-річного віку і які мають право голосу. При цьому процес реєстрації виборців на виборах народних депутатів України (ст. 31 Закону України «Про вибори народних депутатів України») визначає порядок складання списків виборців у два етапи (схема 23):

1) спочатку для підготування і проведення голосування виконавчі органи сільських, селищних, міських (у містах, де немає районних у місті рад), районних у містах рад або органи (посадові особи), які відповідно до закону здійснюють їхні повноваження,

199

до 1 жовтня року, який передує року проведення чергових виборів народних депутатів України, складають *загальні списки виборців*, які проживають на території відповідного села, селища, міста, району в місті, на підставі відомостей про місце їхнього проживання, за формою, встановленою Центральною виборчою комісією. До загального списку виборців включаються громадяни України, які досягають або на день виборів досягнуть 18-річного віку і мають право голосу та які на день складання списку проживають на відповідній території;

2) після утворення виборчих дільниць виконавчі органи сільських, селищних, міських (у містах, де немає районних у місті рад), районних у містах рад або органи (посадові особи), які відповідно до закону здійснюють їхні повноваження, на основі відповідних загальних списків виборців складають *списки виборців по кожній звичайній виборчій дільниці* за формою, встановленою Центральною виборчою комісією. На спеціальних і закордонних виборчих дільницях списки виборців складаються відповідними дільнични-

ми виборчими комісіями на підставі відомостей, поданих керівниками відповідних закладів, установ, представництв, капітанами суден, командирами військових частин (формувань), де утворені такі виборчі дільниці, не пізніше як за 20 днів до дня виборів.

**Виборчий округ** - територіальна або інша виборча одиниця, в межах яких об'єднуються виборці для обрання депутатів.

Виборче законодавство України передбачає формування лише територіальних виборчих округів, тобто таких, що формуються за територіальною ознакою<sup>1</sup>.

Залежно від того, скільки депутатів обирається в кожному виборчому окрузі, розрізняють *одномандатні (уніномінальні)* та *багатомандатні (поліномінальні або плюриномінальні)* виборчі округи. Від одномандатного виборчого округу обирається лише один депутат, і вони утворюються за мажоритарної виборчої системи. Від багатомандатного виборчого округу обираються два та більше депутатів, і ці округи утворюються головно за пропорційної системи.

Виборче законодавство України передбачає утворення як *одномандатних* (для виборів депутатів сільських, селищних рад), так і *багатомандатних - загальнодержавного* (для виборів народних депутатів України) та *багатомандатних* для виборів депутатів міських, районних у містах, районних, обласних рад, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим виборчих округів.

В утворенні одномандатних округів має бути дотримана вимога приблизно однакової кількості виборців у кожному окрузі (ч. 1 ст. 17 Закону України «Про вибори депутатів Верховної ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»).

Ця вимога пов'язана з особливостями утворення одномандатних округів і спрямована на максимально повне забезпечення реалізації конституційного принципу рівного виборчого права завдяки встановленню *рівної ваги голосів виборців*. Так, середня чисельність виборців по виборчому окрузі встановлюється поділом кількості виборців, що належать до відповідної територіальної громади села селища, на кількість депутатських мандатів. В ідеалі необхідно забезпечити повну рівність усіх виборчих округів за кількістю

<sup>1</sup> За непрямих виборів такими одиницями можуть бути представницькі органи нижчого рівня, або колегії виборців. Крім того, відомі випадки утворення виборчих одиниць за виробничою (КНР) чи етнічною (Фіджі, Сінгапур) ознаками

виборців, чого фактично ніколи не можна досягти. Вимога рівності округів за кількістю виборців ставить загрозу можливого зловживанню в нарізанні округів. Подібні зловживання можуть призвести до утворення округів із суттєвою різницею в кількості виборців, наслідком чого буде різна «вага» голосу. Так, наприклад, якщо в одному виборчому окрузі 1400 виборців, а в другому - 70, то голос виборця в першому окрузі буде вдвічі «легшим», ніж у другому, і для перемоги кандидата в ньому необхідно набрати вдвічі більше голосів, ніж кандидатові у другому окрузі. Зрозуміло, що подібні зловживання є грубим порушенням принципу рівного виборчого права і можуть значною мірою наперед визначити підсумки виборів. Подібні зловживання, пов'язані з навмисним порушенням єдиної норми представництва в нарізанні виборчих округів, дістали назву *виборчої географії* або *джеримендерингу* (термін виник у США 1812 р., коли в одній з газет було розміщено малюнок одного з виборчих округів штату Массачусетс у вигляді саламандри (англ. Salamander), і цей малюнок назвали Derrymander - губернатором штату тоді був Е. Джеррі, який практикував махінації з нарізанням виборчих округів, щоби забезпечити перевагу своїй партії).

Згідно з новим виборчим законодавством для виборів народних депутатів України утворюються загальнодержавний і територіальні виборчі округи.

*Загальнодержавний багатомандатний виборчий округ* охоплює всю територію України.

Територіальних виборчих округів утворюється 226: 225 на території України та один закордонний територіальний округ. Кількість таких округів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі встановлюється Центральною виборчою комісією з урахуванням їхнього адміністративно-територіального поділу та кількості виборців на підставі даних спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі статистики. Територіальний виборчий округ включає в себе один або кілька районів, міст, районів у містах. До складу *закордонного територіального виборчого округу* входять усі закордонні виборчі дільниці.

**Виборчі дільниці**- це територіальні одиниці, що об'єднують виборців спільним місцем голосування. Згідно з виборчим законодавством (наприклад, ст. 19 Закону України «Про вибори народних депутатів України») для підготування і проведення голосування та підрахунку голосів виборців утворюються звичайні, спеціальні та закордонні виборчі дільниці.

*Звичайні виборчі дільниці* утворюються для організації голосування виборців за місцем їх проживання.

*Спеціальні виборчі дільниці* утворюються у стаціонарних лікувальних закладах, на суднах, які перебувають у день голосування у плаванні під Державним Прапором України, на полярних станціях України, в установах кримінально-виконавчої системи та в інших місцях тимчасового перебування виборців з обмеженими можливостями пересування.

*Закордонні виборчі дільниці* утворюються при дипломатичних та інших офіційних представництвах і консульських установах України за кордоном, у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами України.

Звичайні виборчі дільниці утворюються територіальними виборчими комісіями за поданням виконавчих комітетів сільських, селищних, міських (міст, де немає районних рад), районних у містах рад, а в разі відсутності таких органів - за пропозицією відповідно сільських, селищних, міських голів, голів районних у містах рад або посадових осіб, які



відповідно до закону здійснюють їх повноваження. Територіальна виборча комісія своїм рішенням визначає межі (перелік житлових будинків) кожної звичайної виборчої дільниці та місце для дільничної виборчої комісії.

Спеціальні виборчі дільниці утворюються територіальними виборчими комісіями за місцем розташування відповідних закладів чи установ або за місцем приписки судна чи полярної станції.

Слід звернути увагу, що військовослужбовці голосують на звичайних виборчих дільницях, розташованих *за межами військових частин* (формувань). Спеціальна виборча дільниця на території військової частини (формування), дислокованої за межами населеного пункту, може утворюватися *як виняток* Центральною виборчою комісією за поданням відповідної територіальної виборчої комісії.

Закордонні виборчі дільниці утворюються за поданням Міністерства закордонних справ України Центральною виборчою комісією.

Виборчі дільниці утворюються з кількістю виборців від 20 до 3000 осіб. Якщо на відповідній території, у відповідному закладі чи установі налічується менше чи більше від зазначених меж чисельності виборців і їх (або їх надлишок) неможливо віднести до іншої виборчої дільниці чи неможливо утворити додаткову виборчу дільницю на цій території, у відповідному закладі чи установі, виборча дільниця може бути утворена з меншою чи

203

більшою від відповідних граничних значень чисельністю виборців.

Систему **виборчих комісій**, що готують і провадять вибори, розгляньмо на прикладі виборів народних депутатів України, *ор-і* ганізацію та проведення яких забезпечують:

Центральна виборча комісія;

територіальні виборчі комісії;

дільничні виборчі комісії.

**Центральна виборча комісія (ЦВК)** складається з 15 членів, які призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України (п. 21 ст. 85 Конституції України). Комісія працює на постійній основі, її члени звільняються від виконання виробничих або службових обов'язків за попереднім місцем роботи, мають статус державного службовця, а строк їхніх повноважень - 7 років.

Членом ЦВК може бути громадянин України, який на день призначення досяг 25-річного віку, має право голосу, проживає в Україні не менше п'яти останніх років і володіє державною мовою.

Не може бути призначений до складу Комісії громадянин України, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашено і не знято в установленому законом порядку, або якого визнано в установленому порядку недієздатним чи обмежено дієздатним.

Член Комісії не може бути народним депутатом України або мати інший представницький мандат, входити до складу інших виборчих комісій та комісій з референдумів, бути членом ініціативної групи всеукраїнського чи місцевого референдуму, провадити підприємницьку діяльність, бути повіреним третіх осіб у справах Комісії, виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької та творчої діяльності), входити до складу правління чи інших виконавчих органів організацій, що мають на меті отримання прибутку. Член Комісії не може входити до складу органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування.

Член Комісії не може бути кандидатом у Президенти України, кандидатом у народні депутати України, депутати місцевої ради чи Верховної Ради Автономної Республіки Крим, кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови, їхньою довіреною особою, представником чи уповноваженою особою політичної партії (виборчого блоку

партій), що беруть участь у виборах. Із набуттям членом Комісії зазначеного статусу Комісія постановляє рішення про зупинення його повноважень на період перебування у відповідному статусі.

Член Комісії, який до свого призначення на посаду був членом будь-якої політичної партії, на час здійснення своїх повноважень зупиняє членство у цій партії. Він не може брати участі в її діяльності чи виконувати доручення партії, будь-якого її органу або посадової особи.

Перед вступом на посаду член Комісії складає присягу на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Члени Комісії обирають зі свого складу Голову Комісії, заступника Голови Комісії та секретаря Комісії. Голова Комісії, заступники Голови Комісії, секретар Комісії, а також не менше п'яти інших членів Комісії повинні мати вищу юридичну освіту.

Центральна виборча комісія згідно з Законом України «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 р. (ст. 17) здійснює такі загальні повноваження:

- 1) забезпечує реалізацію і захист виборчих прав громадян України та права на участь у референдумах;
- 2) забезпечує дотримання передбачених Конституцією законами України принципів і засад виборчого процесу та процесу референдуму;
- 3) здійснює контроль за додержанням вимог законодавства України про вибори і референдуми;
- 4) забезпечує однакове застосування законодавства України про вибори і референдуми на всій території України;
- 5) здійснює консультативно-методичне забезпечення діяльності виборчих комісій та комісій з референдумів, приймає обов'язкові для використання в роботі виборчих комісій та комісій з референдумів роз'яснення і рекомендації з питань застосування законодавства України про вибори і референдуми;
- 6) готує пропозиції щодо вдосконалення законів із питань проведення виборів і референдумів;
- 7) звертається в разі необхідності до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення Конституції України, законів України або окремих їх положень із питань, що стосуються організації підготування та проведення виборів і референдумів в Україні;
- 8) є головним розпорядником, забезпечує ведення та функціонування Державного реєстру виборців відповідно до закону;
- 9) здійснює контроль за дотриманням політичними партіями (виборчими блоками політичних партій), іншими суб'єктами виборчого процесу та процесу референдуму вимог законодавства про вибори і референдуми;
- 10) забезпечує на виборах і референдумах акредитацію офіцій-

205

них спостерігачів від іноземних держав і міжнародних організацій відповідно до закону, видає їм посвідчення;

11) здійснює заходи щодо підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів;

12) публікує інформацію про підготування та проведення виборів і референдумів в Україні, матеріали про свою діяльність, а також інші матеріали, що стосуються виборчого та референдум-ного процесів;

13) здійснює інші повноваження, передбачені законами України.

Рішення Комісії, прийняте в межах її повноважень, є обов'язковим для виконання всіма суб'єктами відповідного виборчого процесу чи процесу референдуму, зокрема відповідними виборчими комісіями і комісіями з референдумів нижчого рівня, а також

органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами України.

*Територіальна виборча комісія* утворюється Центральною виборчою комісією не пізніше як за 60 днів до дня виборів депутатів у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії у кількості не менше 14 осіб за поданнями (не більш як на одну особу) центральних керівних органів партій (блоків) - суб'єктів виборчого процесу.

Це подання готується так: центральний керівний орган партії (блоку) не пізніше як за 65 днів до дня виборів депутатів подає до Центральної виборчої комісії *список осіб* від партії (блоку) - членів цієї партії (партій, що входять до блоку) чи безпартійних, з розрахунку одна кандидатура до однієї комісії, для включення їх до складу відповідних територіальних виборчих комісій із зазначенням запропонованих осіб на посаду голови, заступника голови та секретаря комісії за підписом керівника партії (керівників партій, що входять до блоку), який скріплюється печаткою партії (печатками партій, що входять до блоку). У поданні зазначається наявність досвіду запропонованих осіб щодо участі в роботі виборчих комісій, наявність відповідної освіти чи підготовки. Особи, запропоновані на посаду секретаря територіальної виборчої комісії, повинні володіти державною мовою. До подання додаються заяви осіб, запропонованих до складу відповідної територіальної виборчої комісії, про згоду на участь у її роботі.

До складу територіальної виборчої комісії можуть входити виборці, які проживають у межах відповідного територіального

округу або міста, на території якого розташований цей округ. Виборець може одночасно входити до складу лише однієї виборчої комісії.

До складу територіальної виборчої комісії не можуть входити кандидати в депутати, уповноважені особи партій (блоків) - суб'єктів виборчого процесу, посадові й службові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадяни, які утримуються в установах кримінально-виконавчої системи або мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку.

Територіальна виборча комісія виконує такі повноваження: забезпечує підготування та проведення виборів депутатів у межах територіального виборчого округу; здійснює в межах відповідного територіального округу контроль за додержанням і однаковим застосуванням законодавства про вибори депутатів виборцями, дільничними виборчими комісіями, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, посадовими і службовими особами цих органів, підприємствами, закладами, установами, організаціями та їхніми посадовими особами, засобами масової інформації, їхніми власниками, посадовими особами і творчими працівниками, партіями (блоками), кандидатами в депутати; надає правову, організаційно-методичну, технічну допомогу дільничним виборчим комісіям, організовує навчання членів цих комісій з питань організації виборчого процесу; утворює виборчі дільниці, встановлює їхні межі та єдину нумерацію в територіальному виборчому окрузі; утворює дільничні виборчі комісії; скликає в разі необхідності за власною ініціативою засідання дільничної виборчої комісії; вирішує питання використання коштів Державного бюджету України, що асигнуються на підготування та проведення виборів, у порядку, встановленому Центральною виборчою комісією; контролює складання органами, уповноваженими на це законом, списків виборців по виборчих дільницях на території округу, передання їх відповідним дільничним виборчим комісіям, надання їх для загального ознайомлення, забезпечує виготовлення уточнених списків виборців; контролює діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань забезпечення приміщеннями для

голосування, транспортом, засобами зв'язку, обладнанням, у межах своєї компетенції розглядає та вирішує інші питання матеріально-технічного забезпечення виборів на території виборчого округу; разом із відповідними органами виконавчої влади

207

та органами місцевого самоврядування сприяє організації зустрічей кандидатів у депутати, уповноважених осіб партій (блоків) з виборцями на підприємствах, у закладах, установах, організаціях усіх форм власності, а у випадках, передбачених Законом, організовує ці зустрічі; передає дільничним виборчим комісіям бланки відкритих посвідчень і виборчі бюлетені; забезпечує виготовлення печаток, штампів і передає їх дільничним виборчим комісіям; устанавлює підсумки голосування в межах територіального виборчого округу; визнає голосування на виборчій дільниці недійсним у випадках, передбачених Законом; заслуховує інформацію дільничних виборчих комісій, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань підготування і проведення виборів; веде облік офіційних спостерігачів, які зареєстровані в територіальному виборчому окрузі; розглядає звернення, заяви і скарги стосовно підготування і проведення виборів депутатів на території виборчого округу та ухвалює щодо них рішення; здійснює інші повноваження, передбачені законами України.

*Дільнична виборча комісія* на виборах народних депутатів України утворюється відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше як за 35 днів до дня виборів у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії. Особи включаються до складу дільничної виборчої комісії за поданнями зареєстрованих в установленому законом порядку районної, міської чи вищого рівня організації партії (організацій партій, що входять до блоку) - суб'єктів виборчого процесу

Дільнична виборча комісія утворюється в кількості не менше десяти осіб. На виборчих дільницях, де кількість виборців не перевищує 50 осіб, дільнична виборча комісія може утворюватись у складі голови, секретаря та двох - чотирьох членів комісії.

До складу дільничної виборчої комісії можуть входити виборці, які проживають у межах відповідного територіального округу або міста, на території якого розташований цей округ.

Дільнична виборча комісія спеціальної виборчої дільниці, утвореної на судні, яке в день виборів депутатів перебуває у плаванні під Державним Прапором України, на полярній станції України, утворюється територіальною виборчою комісією за місцем приписки судна, полярної станції України відповідно за поданням капітана судна, керівника полярної станції України, яке може надсилатися технічними засобами зв'язку.

Дільнична виборча комісія закордонної виборчої дільниці утворюється Центральною виборчою комісією у строк, передбаче-

ний частиною першою цієї статті, з обов'язковим урахуванням подань партій (блоків) - суб'єктів виборчого процесу та з урахуванням пропозицій Міністерства закордонних справ України.

Дільнична виборча комісія: здійснює контроль за неухильним додержанням та однаковим застосуванням законодавства про вибори депутатів під час голосування і підрахунку голосів на виборчій дільниці; отримує список виборців, уточнює список виборців, подає його для загального ознайомлення, вносить до нього зміни; забезпечує можливість ознайомлення виборців з виборчими списками кандидатів у депутати від партій (блоків), з передвиборними програмами цих партій (блоків), відомостями про кандидатів у депутати, а також із рішеннями, опублікованими Центральною виборчою комісією, відповідною територіальною виборчою комісією, власними рішеннями й

повідомленнями; завчасно вручає або надсилає кожному виборцеві іменні запрошення із зазначенням дати проведення виборів, адреси приміщення для голосування, часу початку і закінчення голосування, номера виборця у списку виборців на відповідній ділянці; забезпечує підготовку приміщення для голосування та виборчих скриньок; вносить зміни до виборчих бюлетенів у випадках, передбачених Законом, за рішенням Центральної виборчої комісії; організовує на виборчій ділянці голосування; здійснює підрахунок голосів виборців, поданих на виборчій ділянці; визнає недійсним голосування на виборчій ділянці за наявності обставин, передбачених Законом; розглядає звернення, заяви і скарги з питань списку виборців, підготування виборів, організації голосування на виборчій ділянці та в межах своїх повноважень ухвалює щодо них рішення; здійснює інші повноваження, передбачені законами України.

**Висування і реєстрація кандидатів.** Висування кандидатів у депутати є однією з найважливіших стадій виборчого процесу. На цій стадії визначається коло осіб, з-поміж яких будуть обрані Президент України, народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови.

Зі світової практики відомі чотири способи висування кандидатів:

*самовисування;*

*висування групами виборців;*

*висування політичними партіями або іншими об'єднаннями громадян;*

*праймериз* (первинні вибори: висування здійснюється в такому ж порядку, що й самі вибори).

209

Виборче законодавство України встановлює, що суб'єктами права висування кандидатів є громадяни України. Це право реалізується шляхом:

1) *самовисування* (може бути застосоване на виборах Президента України, депутатів сільських, селищних рад і сільського, селищного, міського голови) - громадянин сам подає заяву про бажання балотуватися кандидатом, що передбачено в ст. 10 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Самовисування здійснюється шляхом подання до відповідної територіальної виборчої комісії заяви із зобов'язанням припинити в разі обрання діяльність чи скласти представницький мандат, які відповідно до Конституції України та законів України несумісні з зайняттям поста Президента України, мандатом депутата чи мандатом сільського, селищного міського голови;

2) *висування політичними партіями, виборчими блоками партій та через місцеві організації партій (блоків)*. Цей спосіб застосовується, зокрема, для висування кандидатів у Президенти України та кандидатів у народні депутати України, а також для висування кандидатів у депутати місцевих рад, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови. При цьому право висувати кандидатів у народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міських, районних у містах, районних та обласних рад реалізується лише через політичні партії (блоки), місцеві організації партій (блоків)

*Політичною партією* згідно із Законом України «Про політичні партії в Україні» (ст. 2) визнається зареєстроване відповідно до закону добровільне об'єднання громадян - прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах.

При цьому кандидатів у народні депутати України може висувати партія, зареєстрована в установленому законом порядку не пізніше ніж за 365 днів до дня виборів, або виборчий блок партій за умови, що до його складу входять партії,

zareєстровані не пізніш як за 365 днів до дня виборів (ч. 1 ст. 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України»). А *виборчий блок* може бути утворено двома та більше партіями, що можуть висувати кандидатів, на підставі рішень з'їзду (зборів, конференції) кожної з цих партій. Таке рішення підписується керівником партії та скріплюється печаткою партії. З'їзди (збори, конференції) партій, які

постановляють рішення про утворення виборчого блоку, можуть відбутися в будь-який час до закінчення терміну висування кандидатів у депутати.

Строки висування - різні в різних видах виборів. Так, на виборах народних депутатів України висування кандидатів розпочинається за 119 днів і закінчується за 90 днів до дня виборів, на виборах Президента України, відповідно, за 119 і 95 днів, а на місцевих виборах - за 70 і 40 днів.

Реєстрація кандидатів здійснюється:

На виборах народних депутатів України та виборах Президента України - Центральною виборчою комісією, а на місцевих виборах - відповідною територіальною виборчою комісією.

Нове виборче законодавство України до основних умов реєстрації відносить наявність таких документів: заяви про реєстрацію кандидатів (анкети - для кандидата на пост Президента України); автобіографії; копію свідоцтва про реєстрацію партії (місцевої організації партії - для кандидатів на місцевих виборах) та угоди про утворення блоку; передвиборної програми кандидатів або передвиборної програми партії (блоку); витяги з протоколів з'їздів, конференцій, зборів партій (блоків) або їхніх місцевих осередків про висунення кандидатів; виборчого списку кандидатів; декларації про майно та доходи кандидатів; підписних листів (для кандидатів на місцевих виборах); документа про внесення грошової застави (для кандидатів у народні депутати України і на пост Президента України).

При цьому *грошова застава* на виборах народних депутатів України становить 2500 мінімальних розмірів заробітної плати і вноситься партією (блоком) на спеціальний рахунок Центральної виборчої комісії. Повертається грошова застава лише тим партіям, що подолали загороджувальний бар'єр і взяли участь у розподілі депутатських мандатів.

Для порівняння, на виборах Президента України грошова застава вноситься партією (партіями, що входять до блоку), яка висунула кандидата на пост Президента України, або кандидатом у розмірі 500 000 гривень. Вона повертається партії (кандидатові) за умови, що кандидат на пост Президента, висунутий нею (або такий, що само висунувся), отримає не менш як 7% голосів виборців, які взяли участь у голосуванні.

**Передвиборна агітація** - це незаборонена Конституцією та законами України діяльність громадян, політичних партій, інших об'єднань громадян, колективів підприємств, установ і організацій, засобів масової інформації, спрямована на формування гро-

мадської думки і поведінки виборців в інтересах конкретних кандидатів чи політичних партій. Вона *розпочинається* від моменту прийняття рішення про реєстрацію кандидатів (на виборах народних депутатів України), наступного дня після реєстрації кандидата (на виборах Президента України) або за 30 днів до дня виборів (на місцевих виборах) і *закінчується* о 24-й годині останньої п'ятниці перед днем виборів (для всіх видів виборів).

Передвиборна агітація може здійснюватись у будь-яких формах (через засоби масової інформації, проведенням передвиборних заходів, зокрема зустрічей з виборцями, публічних дебатів, дискусій, мітингів, демонстрацій, процесій, випуску та

розповсюдження друкованих агітаційних матеріалів тощо) та будь-якими засобами, що не суперечать Конституції та законам України. При цьому повинні бути дотримані такі принципи:

свобода вибору будь-яких незаборонених форм і засобів ведення передвиборної агітації;

рівні можливості ведення передвиборної агітації для всіх активних суб'єктів виборчого процесу (кандидатів і політичних партій);

неупереджене ставлення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій до всіх без винятку кандидатів і політичних партій;

надійний контроль за використанням коштів на проведення передвиборної кампанії.

До передвиборної агітації належить політична реклама, яка містить будь-які незаборонені законодавством України друковані, усні, звукові та аудіовізуальні види і форми ідейного впливу на людей, що мають на меті прямо чи опосередковано привернути увагу до суб'єктів виборчого процесу, сформувані в суспільстві та у свідомості громадян позитивне ставлення до них або спрямувати політичну поведінку громадян і соціальних груп на підтримку суб'єктів виборчого процесу під час виборів, зокрема інформаційні повідомлення про заходи, що проводяться або підтримуються з указаною метою.

В одночас до політичної реклами не належать офіційні повідомлення в період виборчого процесу (без коментарів, які можуть мати агітаційний характер), а також відеозаписи, кінознімання, фотоілюстрації про дії кандидатів у депутати, пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених Конституцією України або законами України.

Передвиборна агітація здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України (коштів місцевого бюджету, отриманих як

цільова субвенція з Державного бюджету України - на місцевих виборах), що виділяються на підготування і проведення виборів для цілей, визначених виборчим законодавством, та коштів виборчих фондів партій (блоків), окремих депутатів (на виборах Президента України та місцевих виборів).

Виборче законодавство України передбачає певні *обмеження щодо ведення передвиборної агітації*. Наприклад, Закон України «Про вибори народних депутатів України» (ст. 58) передбачає таке.

1. Заборону участі у передвиборній агітації:

1) особам, які не є громадянами України;

2) органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим і службовим особам, крім випадків, коли відповідна посадова чи службова особа є кандидатом у депутати;

3) правоохоронним і судовим органам, їхнім посадовим і службовим особам;

4) членам виборчих комісій протягом строку повноважень відповідних виборчих комісій.

2. Обмеження передвиборної агітації у військових частинах (формуваннях) та в установах кримінально-виконавчої системи, зокрема відвідання військових частин (формувань) та установ кримінально-виконавчої системи окремими кандидатами в депутати чи уповноваженими особами партій (блоків) забороняється. Зустрічі цих осіб з виборцями організовуються відповідними територіальними виборчими комісіями спільно з командирами військових частин (формувань) або керівниками установ кримінально-виконавчої системи з обов'язковим повідомленням не пізніше як за три дні до дня зустрічі всіх уповноважених осіб партій (блоків) у відповідному територіальному виборчому окрузі.

3. Заборону поширення у будь-якій формі матеріалів, що містять заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення

суверенітету і територіальної цілісності держави, підриву її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганди війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення.

4. Заборону засобам масової інформації, їхнім посадовим і службовим особам, творчим працівникам під час виборчого процесу у своїх матеріалах і передачах, не обумовлених угодами, агітувати за чи проти партій (блоків), висунутих ними кандидатів у депутати, оцінювати їхні передвиборні програми або віддавати їм перевагу в будь-якій формі.

213

5. Заборону проводити передвиборну агітацію, що супроводжується наданням виборцям, закладам, установам, організаціям коштів або безоплатно чи на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерей, інших матеріальних цінностей. Така передвиборна агітація або надання виборцям, закладам, установам, організаціям коштів або безоплатно чи на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерей, інших матеріальних цінностей, що супроводжується закликами або пропозиціями голосувати або не голосувати за певну партію (блок) або згадуванням назви партії (блоку) чи імені кандидата, вважається *непрямим підкупом виборців*.

6. Заборону включення до інформаційних теле- і радіопрограм передвиборних агітаційних матеріалів партій (блоків) або політичної реклами. Політична реклама повинна бути відокремлена від інших матеріалів та означена як така.

7. Заборону проведення передвиборної агітації в закордонних засобах масової інформації, що діють на території України чи за її межами, а також у зареєстрованих в Україні засобах масової інформації, в яких частка закордонної власності перевищує 50%.

8. Заборону засобам масової інформації всіх форм власності, що діють на території України, протягом останніх 15 днів перед днем виборів поширювати інформацію про результати опитувань громадської думки щодо партій (блоків) - суб'єктів виборчого процесу.

9. Заборону розміщення друкованих передвиборних агітаційних матеріалів, політичної реклами та повідомлень про перебіг виборчого процесу на пам'ятках архітектури, а також у місцях, де ці матеріали перешкоджають безпеці дорожнього руху.

10. Заборону кандидатам у депутати, які обіймають посади, зокрема за сумісництвом, в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, на державних, комунальних підприємствах, у закладах, установах, організаціях, військових частинах (формуваннях), залучати для передвиборної агітації або використовувати для будь-якої роботи, пов'язаної з проведенням передвиборної агітації, підлеглих їм осіб (у робочий час), службовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи, а також використовувати службові чи виробничі наради, збори колективу для проведення передвиборної агітації.

11. Заборону виготовляти й розповсюджувати друковані пе-

редвиборні агітаційні матеріали, що не містять відомостей про установу, яка здійснила друк, його тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск.

**Голосування** проводиться в день виборів із 8-ї до 20-ї години без перерви. На закордонних виборчих дільницях голосування проводиться за місцевим часом країни, де утворено ці дільниці.

Організація проведення голосування та підтримання у приміщенні для голосування належного порядку, забезпечення таємності волевиявлення виборців під час голосування покладаються на дільничну виборчу комісію.



Про час і місце голосування дільнична виборча комісія сповіщає виборців не пізніше як за сім днів до дня його проведення, а у виняткових випадках утворення виборчих дільниць - не пізніше останнього дня перед днем виборів.

Голосування відбувається у спеціально обладнаних приміщеннях, в яких у достатній кількості обладнуються кабінки (кімнати) для таємного голосування та визначаються місця видання виборчих бюлетенів.

*Виборчий бюлетень* - виборчий документ установлені форми для таємного голосування. Значення цього виборчого документа - надзвичайно важливе: адже бюлетень, заповнений виборцем, є первинним документом, на підставі якого здійснюється підрахунок голосів, а потім установлюються результати виборів у цілому.

Виборче законодавство передбачає низку *гарантій*, спрямованих на недопущення будь-яких зловживань із виборчими бюлетенями перед голосуванням, під час голосування та після голосування. Зокрема:

1) виборчі бюлетені мають зберігатись у приміщенні дільничної виборчої комісії в сейфі (металевій шафі), який опечатується стрічкою з проставленням на ній підписів усіх присутніх на засіданні виборчої комісії й печатки виборчої комісії та постійно (до дня голосування) перебуває під охороною працівника органів внутрішніх справ України.

2) виборцеві під час проведення голосування на виборчій дільниці членом дільничної виборчої комісії видається лише один виборчий бюлетень на підставі списку виборців на відповідній виборчій дільниці та за умови пред'явлення виборцем відповідного документа. При цьому член дільничної виборчої комісії, який видає виборчий бюлетень, вписує свої прізвище та ініціали і розписується

215

у визначеному місці на виборчому бюлетені та контрольному талоні. Виборець розписується за отримання виборчого бюлетеня у визначеному місці на контрольному талоні виборчого бюлетеня та у списку виборців. Робити на виборчих бюлетенях будь-які позначки забороняється;

3) виборчі бюлетені заповнюються виборцем особисто в кабінці (кімнаті) для таємного голосування. Під час заповнення виборчих бюлетенів забороняється присутність у кабінці (кімнаті) для таємного голосування інших осіб. Виборець, який внаслідок фізичних вад не може самостійно заповнити виборчий бюлетень, має право з відома голови або іншого члена дільничної виборчої комісії скористатися допомогою іншого виборця, крім членів виборчої комісії, кандидатів у депутати, уповноважених осіб партій (блоків), офіційних спостерігачів;

4) виборцеві забороняється передавати свій виборчий бюлетень іншим особам або виносити виборчий бюлетень за межі приміщення для голосування. Забороняється також отримання виборчого бюлетеня від інших осіб (крім уповноваженого члена виборчої комісії, який видає бюлетені), заохочення або змушування виборців до передання виборчого бюлетеня іншим особам підкупом, погрозами або іншим способом;

5) голосування виборців за межами приміщення для голосування організують не менш як три члени дільничної виборчої комісії, визначені виборчою комісією. Ці члени виборчої комісії повинні бути представниками різних партій (блоків);

6) підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці здійснюється відкрито і гласно членами дільничної виборчої комісії у чітко визначеному виборчим законодавством України порядку на її засіданні, яке проводиться в тім же приміщенні, де відбувалося голосування;

7) пакети з протоколами дільничної виборчої комісії про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці, виборчими бюлетенями, контрольними талонами і предметами, списками виборців, а також, за наявності, окремими думками членів виборчої комісії, викладеними в письмовій формі, актами, заявами, скаргами та рішеннями, прийнятими виборчою комісією, невідкладно після закінчення засідання виборчої комісії доставляються до територіальної виборчої комісії.

**Підрахунок голосів виборців і встановлення підсумків голосування** розгляньмо на прикладі виборів народних депутатів України.

Так, підрахунок голосів виборців на *виборчій дільниці* здійснюється членами дільничної виборчої комісії на її засіданні, яке проводиться в тім же приміщенні, де відбувалося голосування, починається відразу після закінчення голосування, проводиться без перерви і закінчується лише після складення та підписання протоколу про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці.

Дільнична виборча комісія може визнати голосування на виборчій дільниці *недійсним* у разі встановлення нею порушень вимог цього Закону, внаслідок яких неможливо достовірно встановити результати волевиявлення виборців. Дільнична виборча комісія може визнати голосування на виборчій дільниці *недійсним* (про що складається відповідний акт) за наявності таких обставин:

1) виявлення фактів незаконного голосування (наприклад, вкидання виборчого бюлетеня до виборчої скриньки за виборця іншою особою, голосування особами, які не мають права голосу; голосування особами, яких не внесено до списку виборців на виборчій дільниці або внесено до нього безпідставно; голосування виборцем більше ніж один раз) у кількості, що перевищує 10% кількості виборців, які взяли участь у голосуванні на виборчій дільниці;

2) знищення або пошкодження виборчої скриньки (скриньок), що унеможливило встановлення змісту виборчих бюлетенів, якщо кількість цих бюлетенів перевищує 20% кількості виборців, які взяли участь у голосуванні на виборчій дільниці.

Протокол про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці та інші документи дільничної виборчої комісії передаються відповідній територіальній виборчій комісії на її засіданні. Територіальна виборча комісія на підставі протоколів дільничних виборчих комісій про підрахунок голосів виборців на виборчих дільницях і повідомлень про зміст таких протоколів дільничних виборчих комісій, переданих за допомогою технічних засобів зв'язку зі спеціальних виборчих дільниць, утворених на суднах, що перебувають у день виборів у плаванні під Державним Прапором України, на полярних станціях України, встановлює підсумки голосування в межах *територіального виборчого округу*.

*Встановлення результатів виборів.* Протокол про підсумки голосування на виборах народних депутатів України територіальна виборча комісія невідкладно надсилає до Центральної виборчої комісії, яка на своєму засіданні на підставі протоколів територіальних виборчих комісій про підсумки голосування в межах відповідних територіальних виборчих округів і протоколів закордонних дільничних виборчих комісій не пізніше як на 15-й день з дня

217

виборів *установлює результати виборів* депутатів, про що складає протокол.

При цьому депутатські мандати розподіляються між виборчими списками партій (блоків) пропорційно до кількості отриманих голосів виборців кандидатами у депутати, включеними до виборчих списків партій (блоків), у послідовності, зазначеній на схемі 24.

*Результатом виборів депутатів* є визначення в порядку черговості у виборчих списках партій (блоків) осіб, обраних депутатами від партій (блоків), відповідно до кількості депутатських мандатів, отриманих виборчими списками партій (блоків).

Для встановлення результатів виборів народних депутатів України застосовується *метод виборчої квоти*, що вимагає дотримання такої послідовності дій:

### Обчислюється виборча квота

Застосовується формула:  $V. K. = X : 450$ , де  $V. K.$ - виборча квота,  $X$  - кількість голосів виборців, поданих за кандидатів, включених у виборчі списки партій (блоків), що подолали *загороджувальний бар'єр* - 3% голосів виборців

Визначається кількість депутатських мандатів, отриманих кожною партією (блоком), що пододала загороджувальний бар'єр у першому *наближенні*

Застосовується формула:  $K. M. П. = K. Г. П. : V. K.$ , де  $K. M. П.$ - кількість депутатських мандатів, що їх отримали кандидати в депутати відповідної партії (блоку),  $K. Г. П.$  - кількість голосів виборців, поданих за кандидатів у депутати, включених до виборчого списку цієї партії (блоку)

Визначається кількість депутатських мандатів, отриманих кожною партією (блоком), що пододала загороджувальний бар'єр у другому *наближенні*

Враховуються дробові залишки, що залишилися нерозподіленими у першому наближенні. При цьому діє правило *найбільшого залишку*: по одному додатковому депутатському мандату отримують партії (блоки), списки кандидатів у депутати від яких мають більші порівняно з іншими дробові залишки після ділення у першому наближенні. Якщо дробові залишки у двох чи більше виборчих списках партій (блоків) однакові, першим додатковий депутатський мандат отримує той виборчий список партії (блоку), за кандидатів у депутати від якої віддано більшу кількість голосів виборців

### Схема 24. Встановлення результатів виборів народних депутатів України

Проілюструвати викладену методику розподілу депутатських мандатів можуть результати виборів до Верховної Ради України 2002 р., наведені в таблиці 1.

З цієї таблиці видно, що в розподілі депутатських мандатів було враховано голоси лише 75,75% виборців, які проголосували «за» виборчі списки партій (блоків), що подолали чотирьохвідсотковий бар'єр, а в другому наближенні по одному депутатському мандату отримали виборчий блок політичних партій «Виборчий блок Юлії Тимошенко» та СДПУ(о).

Назва партії (блоку)	Кількість голосів «за»	% голосів «за»	Кількість депутатських мандатів (у першому наближенні)
Загалом за партії, які набрали > 4%	19 626 668	75,75	225 (225)
Виборчий блок політичних партій «Блок Віктора Ющенка «Наша	6 108 088	23,57	70 (70)

Україна»			
КПУ	5 178 074	19,98	59 (59)
Виборчий блок політичних партій «За єдину Україну»	3 051 056	11,77	29(29)
Виборчий блок політичних партій «Виборчий блок Юлії Тимошенко»	1 882 087	7,26	22(21)
Соціалістична партія України	1 780 642	6,87	20(20)
Соціал-демократична партія України (об'єднана)	1626 721	6,27	19(18)
Загалом за партії, які набрали < 4%	4 684 078	18,08	-(-)

**Офіційним оприлюдненням результатів виборів депутатів та реєстрацією депутатів** завершується виборчий процес. Зокрема, порядок офіційного оприлюднення результатів виборів народних депутатів України встановлюється в ст. 78 Закону України «Про вибори народних депутатів України». Він передбачає, що

219

Центральна виборча комісія не пізніше як на п'ятий день з дня встановлення результатів виборів офіційно оприлюднює результати виборів депутатів у газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр». Список обраних депутатів публікується із зазначенням в алфавітному порядку їхніх прізвища, імені, по батькові, року народження, професії, посади (заняття), місця роботи, місця проживання, партійності, суб'єкта висування.

**Заміщення депутатів**, обраних по виборчим спискам партій (блоків), у разі їх вибуття, тобто дострокового припинення їх повноважень, відбувається за схемою: вакантний депутатський мандат отримує кандидат у депутати з виборчого списку відповідної партії (блоку) *за черговістю*. Черговість означає, що депутат, який вибув, заміщується кандидатом у депутати, порядковий номер якого у виборчому списку партії (блоку) є наступним після останнього порядкового номера кандидата, обраного депутатом за цим виборчим списком.

Наприклад, до виборчого списку партії (блоку) включено 78 кандидатів. Після встановлення результатів виборів депутатів у багатомандатному окрузі виборчий список партії (блоку) отримав 44 депутатські мандати, відповідно, депутатами було визнано кандидатів, чий порядковий номери в цьому списку були від 1 по 44. У разі вибуття одного з депутатів обраним депутатом за рішенням Центральної виборчої комісії визнається кандидат, чий порядковий номер у списку - 45-й.

#### 4. Референдум

*Поняття і види референдумів; правова регламентація питань організації та проведення референдумів в Україні.*

**Референдум** - важлива форма безпосередньої демократії, що полягає в голосуванні виборців (певної, визначеної законом групи виборців), шляхом якого приймаються

рішення з будь-яких питань державного або самоврядного характеру, за винятком тих, котрі згідно з законом не можуть бути винесені на референдум. Ці рішення - обов'язкові до виконання органами, організаціями і громадянами, щодо яких вони мають імперативний характер.

Основна відмінність референдуму від виборів, процедура яких також передбачає голосування виборців, полягає в об'єкті та меті

волевиявлення виборців. Так, якщо на виборах таким об'єктом є кандидат або список кандидатів, то об'єктом референдуму може стати конституція, закон, законопроект, будь-яке питання зовнішньої чи внутрішньої політики. Метою виборів є обрання народних представників, що по суті являє собою делегування їм певної частини належних народіві або територіальній громаді владних повноважень, тоді як мета референдуму - прийняття рішення за сутністю винесеного на нього питання, тобто воля народу знаходить свій вираз у формі референдуму чіткіше й конкретніше та передбачає подальшого делегування владних повноважень.

У спеціальній юридичній літературі прийнято вважати датою проведення першого в історії референдуму 1439 р., а його «батьківщиною» - Швейцарію (кантон Берн)<sup>1</sup>, хоча з цього приводу висловлюються й інші думки . А в Україні було проведено два референдуми - 1 грудня 1991 р. та 17 квітня 2000 р.

Поряд із терміном «референдум» у міжнародно-правових документах, законодавчих актах інших країн та в юридичній літературі використовується також термін «плебісцит». Хоча законодавство України і не використовує цього терміна, слід мати на увазі, що в деяких державах під плебісцитом розуміють усі види голосування (наприклад, ФРН) або лише голосування, за допомогою якого виборчий корпус висловлює свою підтримку окремій особі чи політиці, яку вона проводить (наприклад, Франція). У міжнародному праві плебісцит розглядається як один із видів народного голосування, що застосовується в опитуванні населення певної території щодо її належності тій чи іншій державі . Одночасно в літературі висловлюється позиція, що ніякої різниці між референдумом і плебісцитом у формально-юридичній площині немає<sup>4</sup>.

Класифікація референдумів здійснюється з використанням досить широкого кола критеріїв, а це, своєю чергою, обумовлює виділення великої кількості їхніх видів, що видно з таблиці 2.

<sup>1</sup> Дмитриев Ю. А., Комаров В. В. Референдум в системе народовластия.-Смоленск, 1996.-С. 5.

<sup>2</sup> Див., наприклад: В. М. Шаповал. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник.- С. 62.

Конституционное (государственное) право: Справочник / Под ред.

В. И. Лафитского.- С. 111.

<sup>4</sup> Див., наприклад: Тройцкий С. В. Институт референдума в освободившихся странах Южной Азии // Избирательное право и выборы.- М., 1990.— С. 30.

## 2 Види референдумів

Критерій класифікації	Види референдумів, що виділяються за цим критерієм
-----------------------	--

Юридична сила рішення, прийнятого референдумом	<p>1) <b>консультативний</b>- проводиться з метою виявлення позиції виборців із питання, вирішення якого залишається за органом державної влади або органом місцевого самоврядування;</p> <p>2) <b>імперативний</b> - його рішення мають вищий, обов'язковий, конкретний і остаточний характер</p>
Територія проведення референдуму	<p>1) <b>загальнодержавний</b>— проводиться на всій території держави;</p> <p>2) <b>місцевий</b> - проводиться на території суб'єкта федерації, автономного утворення або адміністративно-територіальної одиниці</p>
Спосіб проведення референдуму	<p>1) <b>обов'язковий</b> - проводиться з питання, яке згідно з законом може бути вирішене тільки референдумом;</p> <p>2) <b>факультативний</b> - проводиться з питання, яке згідно з законом може бути вирішене як референдумом, так і в інший спосіб</p>
Предмет (формула) референдуму	<p>1) <b>конституційний</b>;</p> <p>2) <b>законодавчий</b>;</p> <p>3) <b>міжнародно-правовий</b>;</p> <p>4) <b>адміністративний</b></p>
Час проведення референдуму	<p>1) <b>допарламентський</b> - проводиться до прийняття закону парламентом з метою з'ясувати думку виборців із цього питання;</p> <p>2) <b>післяпарламентський</b> - проводиться після прийняття закону парламентом із метою його затвердження;</p> <p>3) <b>позапарламентський</b> - закон приймається на референдумі в обхід парламенту</p>
Ініціатор проведення референдуму	<p>1) <b>з ініціативи органу державної влади або органу місцевого самоврядування</b>;</p> <p>2) <b>петиційний</b> - референдум, який проводиться на вимогу громадян</p>
Характер рішення, прийнятого шляхом референдуму	<p>1) <b>затверджуючий (ратифікаційний)</b>- референдумом виборці затверджують рішення парламенту (органу місцевого самоврядування);</p> <p>2) <b>скасовуючий</b> - виборцям пропонується скасувати акт парламенту (органу місцевого самоврядування), який уже набув чинності.</p>

Правова регламентація питань організації та проведення референдумів в Україні здійснюється Конституцією України (статті 72-74) та Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. Окремі питання організації місцевих референдумів регламентуються також Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. (ст. 7).

Залежно від території проведення законодавство України виділяє три види референдумів: всеукраїнські, референдуми Автономної Республіки Крим і місцеві. Останні два види можна об'єднати в один, оскільки референдуми Автономної Республіки Крим за територією проведення також мають місцевий характер.

Всеукраїнський референдум (схема 25) може *призначатися* Президентом України, Верховною Радою України (ст. 72 Конституції України) або *проголошуватися* за народною ініціативою Президентом України (п. 6 ст. 106 Конституції України).

## ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ РЕФЕРЕНДУМ

<i>призначається</i>	Верховною Радою України	3 питання про зміну території України (п. 2 ст. 85 Конституції України)
	Президентом України	Щодо змін Конституції України (п. 6 ст. 106 Конституції України)
<i>проголошується</i>	Президентом України	За народною ініціативою (п. 6 ст. 106 Конституції України)

На вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, котрі мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей, і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області

Схема 25. Всеукраїнський референдум

223

При цьому Верховна Рада України призначає лише обов'язковий референдум із *питання про зміну території України*, а Президент України - обов'язковий референдум щодо *внесення змін до Конституції України* (розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України»).

Всеукраїнський референдум також проголошується Президентом України за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, котрі мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області. Зокрема, всеукраїнський референдум 16 квітня 2002 р. був проголошений Президентом України за народною ініціативою.

Предметом референдуму є питання, що виносяться на референдум, або сукупність запропонованих варіантів кількох питань. Конституція України визначає межі використання всеукраїнського референдуму, зокрема його предмет не можуть становити питання податків, бюджету та амністії (ст. 74).

Питання зміни території України (ст. 73 Конституції України) та внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції (ст. 156 Конституції України) віднесено до предмета обов'язкового всеукраїнського референдуму, тобто вони не можуть бути вирішені будь-яким органом державної влади.

Предметом всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 р. було питання про затвердження Акта проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р., і з погляду міжнародного права його безумовно можна віднести до обов'язкових референдумів, оскільки на нього було винесене питання самовизначення українського народу. Предметом всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. були такі питання.

1. Чи підтримуєте Ви пропозиції про 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 України Державного бюджету України», яка б установлювала додаткові підстави для розпуску Президентом України Верховної Ради України, та відповідне доповнення пункту 8 частини першої статті 106 Конституції України словами: «та в інших випадках, передбачених Конституцією України?»

2. Чи згодні Ви з необхідністю обмеження депутатської недоторканності народних депутатів України і вилученням у зв'язку з цим частини 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 загальної 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 України і виборчого законодавства?

Зазначені питання згідно з Конституцією не належать до тих, що можуть бути вирішені тільки проведенням всеукраїнського референдуму, тому референдум 16 квітня 2000 р. за предметом можна віднести до факультативних.

Місцевий референдум згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення.

Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України та законами України до відання місцевого самоврядування. На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади.

Організація референдуму та голосування на ньому подібні до виборів, за винятком того, що виборець голосує не за кандидата або список кандидатів, а за пропозицію, яка містить проект рішення з певного питання.

Зокрема, значну роль в організації підготування та проведення всеукраїнського референдуму відіграє Центральна виборча комісія, яка:

- 1) забезпечує в межах, визначених законами України, реалізацію та захист конституційного права громадян України брати участь у всеукраїнському референдумі;
- 2) організовує підготування і проведення всеукраїнського референдуму;
- 3) реєструє ініціативні групи зі всеукраїнського референдуму, встановлює форму підписних листів для збирання підписів для проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою;
- 4) здійснює в порядку, передбаченому законом, на всій терито-



рії України контроль за виконанням законодавства про всеукраїнський референдум і забезпечує його однакове застосування;

5) звертається в разі необхідності до Конституційного Суду України щодо тлумачення Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», інших законів України або окремих їхніх положень із питань проведення всеукраїнського референдуму, вносить у встановленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законів із питань проведення всеукраїнського референдуму;

б) спрямовує діяльність комісій із всеукраїнського референдуму;

7) розподіляє кошти по комісіях із всеукраїнського референдуму, контролює забезпечення комісій із всеукраїнського референдуму приміщеннями, транспортом, зв'язком, розглядає інші питання матеріально-технічного забезпечення всеукраїнського референдуму;

8) встановлює форми списків громадян, які мають право брати участь у всеукраїнському референдумі, протоколів засідань комісій із всеукраїнського референдуму, інших документів з проведення всеукраїнського референдуму, зразки скриньок для голосування і печаток комісій із всеукраїнського референдуму, порядок зберігання документів із проведення всеукраїнського референдуму;

9) заслуховує повідомлення комісій із всеукраїнського референдуму, а також керівників міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань, пов'язаних з підготуванням і проведенням всеукраїнського референдуму;

10) забезпечує акредитацію на всеукраїнських референдумах офіційних спостерігачів від інших держав і міжнародних організацій згідно з положенням про статус спостерігачів, що затверджується Комісією, видає їм відповідні посвідчення;

11) підбиває підсумки всеукраїнського референдуму в цілому по Україні, публікує в пресі повідомлення про його підсумки;

12) розглядає заяви і скарги на рішення, дії чи бездіяльність комісій зі всеукраїнського референдуму та приймає рішення з цих питань тощо.

Питання, що виносяться на референдум (формула або предмет референдуму) можуть бути по-різному сформульовані. В літературі виділяють два види формул: перший являє собою звернене до виборця запитання, на яке він повинен відповісти однозначно -«так» або «ні»; другий передбачає пропозицію виборцеві двох чи більше варіантів відповіді, один з яких він може обрати або відхилити всі (народний вибір)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран,- С. 395. 226

## Розділ VI

### КОНСТИТУЦІЙНА СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

## 1. Поняття та ознаки органу державної влади

*Співвідношення понять «орган державної влади» та «державний орган»; ознаки органу державної влади, поняття органу державної влади.*

Важливою ознакою будь-якої держави є державний апарат - система органів державної влади (державних органів), через діяльність яких здійснюється державна влада (у формі представницької демократії), реалізуються функції держави та забезпечується захист її інтересів<sup>1</sup>.

Проблематика організації та функціонування державного апарату досить об'ємна і вивчається різними юридичними науками. Завданнями науки конституційного права є наукове розроблення поняття «орган державної влади»; аналіз конституційної системи органів державної влади України та місця в цій системі органів, що представляють різні гілки державної влади; аналіз загальних конституційних принципів організації та діяльності органів державної влади; вивчення конституційно-правового статусу Верховної Ради України і Президента України та організаційних і правових форм їхньої діяльності; аналіз конституційно-правового статусу органів виконавчої та судової влади, а також конституційних основ взаємовідносин органів державної влади з органами місцевого самоврядування.

У літературі термін «апарат держави» використовується також і у вузькому значенні як *сукупність виконавчих (адміністративних) органів влади, що виконують повсякденну роботу з управління державою* (див., наприклад: Энциклопедический юридический словарь.-М.: ИНФРА-М, 1996.-С. 22).

227

Термін «орган державної влади» в сучасному конституційно-правовому законодавстві набуває принципово нового значення. Конституція УРСР 1978 р. (як і Конституція СРСР 1977 р.) використовувала цей термін лише для позначення представницьких органів - Рад народних депутатів, - які згідно з радянською моделлю організації влади склали єдину систему органів державної влади (ст. 78). Уряд іменувався вищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади (ст. 115), а як родові використовувалися терміни «державний орган» (ст. 2) та «орган Радянської держави» (ст. 4), для позначення ж виконавчих і розпорядчих органів - «орган державного управління» (розділ VI).

Подібне використання термінології в «радянських» конституціях пояснюється категоричним запереченням принципу поділу влади, декларуванням рад (на думку В. Леніна, вони повинні були забезпечити злиття «управління із законодавством») як політичної основи держави, «повновласними» (ця повновласність мала міфічний характер) органами, які поєднують одночасно законодавчі, виконавчі та контрольні функції<sup>1</sup>. Звідси виключення з кола органів державної влади виконавчих і судових органів.

Конституція України 1996 р. взагалі не вживає термінів «державний орган» чи «орган держави», хоча вони трапляються в чинних законах та інших нормативних актах, зокрема й у прийнятих на її основі, наприклад, «державний орган» - у Законі України «Про громадянство України» в редакції Закону від 16 квітня 1997 р. (розділ V Закону: «Повноваження Президента України та державних органів, які беруть участь у вирішенні питань громадянства»).

Натомість, Конституція України 1996 р. використовує термін «органи державної влади», яким позначається сукупність органів законодавчої, виконавчої та судової влади: «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» (ст. 5).

Тож у чинному законодавстві України паралельно вживаються два терміни. Подібна ситуація зумовлює непевну термінологічну ситуацію - адже незрозуміло, який сенс

вкладає в них законодавець - однаковий чи ні? Подібне ми можемо спостерігати і в літературі: різні автори оперують різною термінологією. Тому вважаємо за доцільне трактувати терміни «державний

Див.: Советское строительство / Под ред. А. А. Безуглова.- М: Юрид. лит., 1985.-С. 153.

орган» та «орган державної влади» такими, що застосовуються в законодавстві та літературі, якщо і не як тотожні, то у близькому значенні, характеризують однопорядкові явища. На думку Б. Н. Га-бричидзе, і перший, і другий терміни охоплюють структурно-організаційні форми реалізації державної влади<sup>1</sup>.

\* \* \*

У структурно-організаційному плані орган державної влади являє собою певним чином організований колектив людей (одну особу), який характеризується певними органотвірними ознаками, що в сукупності дозволяють відмежувати органи державної влади від інших державних інституцій та недержавних організацій - органів місцевого самоврядування, громадських організацій, господарських товариств тощо. В літературі<sup>2</sup>, зокрема, виділяють такі найважливіші ознаки органу державної влади:

1) орган державної влади - організаційно відокремлена і відносно самостійна частина єдиного державного апарату України;

2) внутрішня структура органу державної влади - це система різних за характером, значенням, рівнем посад, що заміщуються лише громадянами України (наприклад, статті 38, 76, 103 Конституції України, ст. 4 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р.). Тобто, орган державної влади України - це колектив людей- громадян України, які мають статус державного службовця або інший спеціальний статус ;

3) орган державної влади завжди має статутно-правовий характер, тобто, на відміну від інших організацій він засновується на підставі Конституції та законів України, інших нормативних актів. Цим орган уповноважується державою діяти від її імені та за її дорученням. При цьому визначений порядок формування органу передбачає обрання або призначення його посадових осіб. Наприклад, згідно з Конституцією України Президент України обирається громадянами України (ст. 103), а члени Кабінету Міністрів України

<sup>1</sup> М. В. Баглай, Б. Н. Габричидзе. Конституционное право Российской Федерации.- С. 298.

<sup>2</sup> Кравченко В. В., Сербам Ф. І. Конституційне право України (тематичний словник термінів та визначень). Навчальний посібник.- К., 1996- С. 28-30.

<sup>3</sup> Правовий статус Президента України, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, Голови та суддів Конституційного Суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, Голови та суддів вищого спеціалізованого суду України, Генерального прокурора України та його заступників регулюється Конституцією та спеціальними законами України (ст. 9 Закону України «Про державну службу»).

призначаються Президентом України (ст. 114). Відповідно порядок обрання Президента України визначається Конституцією (ст. 103) та Законом України «Про вибори Президента України», а порядок формування Кабінету Міністрів України - Конституцією України (ст. 114);

4) заснування будь-якого органу державної влади обумовлено необхідністю здійснення завдань і функцій держави. При цьому участь того чи іншого органу в їх здійсненні може бути різною. Так, якщо Президент України, Верховна Рада України беруть участь у реалізації практично всіх

функцій держави, то Міністерство закордонних справ є органом спеціальної компетенції, воно утворене з метою забезпечення реалізації зовнішніх функцій. Ця ознака, зокрема, дозволяє відокремити органи державної влади від органів місцевого самоврядування, які згідно з Конституцією України не входять до системи органів державної влади, а їх утворення обумовлене необхідністю здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування;

5) визначальною ознакою органу державної влади є наявність у нього *державно-владних повноважень*, що відокремлює їх від інших державних установ, які також утворюються державою для здійснення завдань і функцій держави, але на відміну від органів державної влади не наділяються владними повноваженнями, наприклад, державні заклади освіти.

Державно-владні повноваження - необхідний атрибут усіх органів держави, що знаходить відображення в їхнім конституційному найменуванні - «органи державної влади». Державно-владний характер повноважень органів державної влади виявляється в тім, що:

а) рішення, які приймає орган державної влади, обов'язкові для виконання всіма громадянами, іноземцями, особами без громадянства, органами, установами і організаціями, їхніми посадовими особами, на яких поширюється компетенція цього органу;

б) для забезпечення виконання прийнятих рішень орган державної влади наділяється необхідними матеріальними засобами;

в) виконання рішень органу державної влади, прийнятих у межах його компетенції, забезпечується не лише застосуванням різноманітних засобів переконання, заохочення, організаційно-масової роботи тощо, а й можливістю застосування відповідних засобів державного примусу.

Своє юридичне вираження державно-владні повноваження органу знаходять у його *компетенції*. Компетенція органу державної влади - це складне правове явище, що обумовлює обґрунтування

у спеціальній юридичній літературі різних підходів щодо визначення її елементів. Так, одні вчені до компетенції органу відносять його предмети відання, права та обов'язки, інші - функції та повноваження<sup>2</sup>, предмети відання, повноваження й територіальні межі діяльності органу<sup>3</sup>, юридично встановлені повноваження, права та обов'язки<sup>4</sup> або лише визначені конституцією чи законом повноваження органу<sup>5</sup>.

У вітчизняній науці конституційного права найбільш поширеним є тлумачення поняття «компетенція органу державної влади» як сукупності його предметів відання, прав та обов'язків. При цьому предмети відання органу вказують на ті сфери суспільного життя, на які спрямована його регулятивна діяльність. Це означає, що кожний орган державної влади функціонує лише в тих сферах суспільних відносин, які визначаються метою його утворення та закріплюються законом. Іншими словами, предмети відання органу - це визначене законодавством коло його діяльності, питання, які згідно з законом може і повинен вирішувати орган державної влади.

Правами та обов'язками орган державної влади наділяється законом не взагалі, а стосовно його предметів відання, тобто лише для вирішення тих питань, що становлять ці предмети відання. Наявність у органа прав та обов'язків (повноважень), наданих для здійснення відповідних владних дій, характеризують його юридичну компетентність. Слід підкреслити, що поняття «компетенція органу державної влади» охоплює лише ті його повноваження, що спрямовані на зовнішні об'єкти управління (зовні органу). Такі повноваження отримали в юридичній літературі назву *компетеційні повноваження*.

Повноваження, пов'язані із самоорганізацією органу (спрямовані всередину органу) - *самоорганізаційні повноваження* - не входять до складу його компетенції. Прикладом самоорганізаційних повноважень Верховної Ради України можуть слугувати її права приймати рішення про проведення закритого засідання (ч. 1 ст. 84

<sup>1</sup> Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф. Компетенция местных Советов: Учебное пособие.-М.: Юрид. лит., 1986.-С. 31.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран.- С. 235.

<sup>3</sup> Кравченко В. В. Деятельность районного Совета народных депутатов в области обеспечения охраны государственного и общественного порядка.-К., 1985.-С. 9.

<sup>4</sup> Энциклопедический юридический словарь.- С. 137.

Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь.-М.:Юрист, 1997.-С. 114.

<sup>6</sup> Див., наприклад: Конституционное (государственное) право зарубежных стран.-С. 235.

231

Конституції України), обирати зі свого складу Голову Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України та відкликати їх (ст. 88 Конституції України) тощо.

Особливістю повноважень органів державної влади порівняно з правами та обов'язками фізичної особи є те, що, по-перше, орган державної влади, його посадові особи згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. По-друге, значна частина прав органу державної влади одночасно є і його обов'язками: здійснення органом одних і тих же дій стосовно одного суб'єкта може виступати як реалізація права цього органу, а стосовно іншого - як обов'язок;

б) державно-владні повноваження органу державної влади реалізуються у відповідних правових і організаційних формах та із застосуванням методів, які чітко визначаються Конституцією і законами України. Так, правовими формами діяльності Президента України є укази та розпорядження (ст. 106 Конституції України), а Кабінету Міністрів України - постанови і розпорядження (ст. 117 Конституції України). Організаційною формою роботи Верховної Ради України є її сесії (ст. 82 Конституції України).

\* \* \*

З урахуванням названих вище ознак **орган державної влади** можна визначити як *організаційно відокремлену і відносно автономну складову частину єдиного державного апарату України, що являє собою колектив громадян України (одну особу), які мають спеціальний статус, заснований у встановленому законом порядку для виконання завдань і функцій держави, наділений з цією метою відповідними державно-владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах.*

## 2. Система органів державної влади України

*Конституційна система органів державної влади та її елементи; способи класифікації органів державної влади.*

Органи державної влади утворюють певну систему, яка характеризується функціональною та організаційною єдністю. Єдність системи органів державної влади обумовлена їхніми соціальним призначенням і метою діяльності. Органи державної влади відоб-

ражають єдність інтересів і волі народу, яку вони покликані реалізувати. Функціональна єдність системи органів державної влади передбачає спільність їхніх завдань і функцій, у процесі їх реалізації вони діють спільно, тісно взаємодіють між собою. Організаційна єдність системи органів державної влади виявляється в тім, що одні органи обираються або призначаються іншими, одні керують діяльністю інших, одні підзвітні та підконтрольні іншим тощо.

Стаття 6 Конституції України, закріплюючи принцип поділу влади, згідно з яким державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, визначила також і відповідні види органів у системі органів державної влади України: *органи законодавчої, виконавчої та судової влади*. Кожний із цих видів (незважаючи на спільні риси: статутно-правовий характер, участь у реалізації завдань і функцій держави, державно-владний характер повноважень, загальні принципи організації та діяльності тощо, які обумовлюють єдність системи органів державної влади України), характеризується специфічними ознаками (об'ємом компетенції, порядком формування, організаційними і правовими формами діяльності тощо) і являє собою її відповідну підсистему (систему нижчого рівня). Своєю чергою, окремі підсистеми системи органів державної влади (зокрема органи виконавчої та судової влади) можуть мати окремі ланки, які визначаються за різними критеріями - функціями, характером компетенції, територією діяльності тощо.

**Органи законодавчої влади** в демократичних державах - це представницькі законодавчі органи - народні (національні) представництва або *легіслатури*, які утворюються шляхом вільних і загальних виборів. Вони виражають волю всього народу, і їхньою основною функцією згідно з принципом поділу влади є законотворчість. Згідно зі ст. 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада України. Конституювання Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади не означає, що закони в Україні можуть прийматися лише цим органом. Законодавча влада може здійснюватися народом України не тільки через своїх представників у Верховній Раді, а й безпосередньо - всеукраїнським референдумом, - хоча практики проведення законодавчого референдуму в Україні ще немає.

**Органи виконавчої влади** відповідно до принципу поділу влади утворюються для здійснення виконавчої та розпорядчої діяль-

233

ності з керівництва господарською, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами життя суспільства . До системи органів виконавчої влади Конституція України відносить насамперед Кабінет Міністрів України - *вищий орган* у цій системі. Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу інших органів виконавчої влади:

а) *центральних*- міністерства, державних комітетів (державних служб) і центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом;

б) *місцевих* - місцевих державних адміністрацій, місцевих органів міністерств, державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади.

Специфічними рисами органів виконавчої влади є те, що вони:

по-перше, формуються призначенням;

по-друге, здійснюють особливий вид діяльності - виконавчу і розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання Конституції та законів України, актів Президента України як безпосередньо, так і шляхом адміністративної правотворчості;

по-третє, здійснюють діяльність на засадах поєднання єдиноначальності й колегіальності.

**Органи судової влади** - суди відповідно до принципу поділу влади здійснюють судову владу шляхом конституційного, цивільного, кримінального та адміністративного судочинства. Конституція України до системи судових органів відносить суди загальної юрисдикції (ст. 125 Конституції України) та Конституційний Суд України (ст. 147 Конституції України). Специфічними рисами органів судової влади є те, що вони:

по-перше, провадять особливу юрисдикційну діяльність - правосуддя. Ця діяльність має правоохоронний характер, вона спрямована на охорону від будь-яких зазіхань на закріплені Конституцією України засади конституційного ладу, права і свободи людини і громадянина, права інститутів громадянського суспільства;

по-друге, суди - це завжди колегіальні органи;

по-третє, свою діяльність суди провадять в особливих процесуальних формах із дотриманням специфічних принципів - гласності в розгляді справ, змагальності й рівноправ'я сторін тощо.

Особливе місце в системі органів державної влади України

<sup>1</sup> *Алехин А. П., Кармоішцики А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации.-М.: Зерцало, 1996.-С. 122.*

посідає **Президент України**. Конституція України безпосередньо не відносить Президента України до якоїсь певної гілки влади (законодавчої, виконавчої чи судової) і закріплює його статус як глави держави, що дає можливість зробити висновок про особливий характер президентської влади як специфічної самостійної гілки влади (представницької за Б. Констаном). Проте це не означає, що Президент України стоїть над усіма іншими гілками влади, які мали б бути йому підпорядковані. Здійснюючи функції глави держави, Президент України бере участь у формуванні інших гілок влади (наприклад, призначає позачергові вибори до Верховної Ради, призначає персональний склад Кабінету Міністрів України і третину суддів Конституційного Суду України) і взаємодіє з ними. Конституція України наділяє Президента України певними владними повноваженнями стосовно до органу законодавчої влади - Верховної Ради України та органів виконавчої влади. Але ці повноваження є необхідними елементами «системи стримувань і противаг», яка забезпечує необхідний баланс влади і передбачає відповідні контрольні повноваження і щодо Президента України, наприклад, право Верховної Ради України усувати Президента України з поста в порядку імпичменту (ст. 111).

Особливу групу органів державної влади, які також безпосередньо не входять до законодавчої, виконавчої чи судової гілок влади, становлять **органи прокуратури**. Згідно зі ст. 121 Конституції України Прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються:

1) підтримання державного обвинувачення в суді;

2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;

3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;

4) нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду строком на п'ять років за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України (ст. 122 Конституції України). При цьому Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, яка має наслідком його відставку з посади.

235

Та обставина, що органи прокуратури не віднесені безпосередньо до однієї з трьох гілок влади, дає підстави трактувати їх як державні органи, що не належать до органів державної влади. Такий підхід, на нашу думку, є недоцільним з огляду як на досить проблематичну відмінність понять «орган державної влади» і «державний орган», так і з урахуванням того факту, що органи прокуратури наділені державно-владними повноваженнями та беруть певну участь у функціонуванні судової гілки влади.

\* \* \*

Відповідно до конституційних положень система органів державної влади України будується на засадах принципу поділу влади. При цьому в основу класифікації органів державної влади покладено вид (форму) державної діяльності, здійснювану тим чи іншим органом. Їхня класифікація, як відомо, в літературі та чинному законодавстві здійснюється й за іншими критеріями, що показано в таблиці 3.

Таблиця 3

Класифікація органів державної влади України

Критерій класифікації	Види органів
1. Спосіб формування	1) <i>виборні</i> (Президент України, Верховна Рада України); 2) <i>такі, що призначаються</i> (Кабінет Міністрів України, органи прокуратури)
2. Територіальний масштаб діяльності	1) <i>вищі</i> (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, Верховний Суд України) і <i>центральні</i> (міністерства, державні комітети); 2) <i>місцеві</i> (місцеві державні адміністрації, місцеві суди загальної юрисдикції)
3. Характер компетенції	1) <i>загальної компетенції</i> (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, місцева державна адміністрація); 2) <i>галузевої компетенції</i> (Міністерство вугільної промисловості, Державний комітет лісового господарства); 3) <i>міжгалузевої компетенції</i> (Міністерство праці та соціальної політики, Державний комітет з енергозбереження); 4) <i>внутрішньогалузевої компетенції</i> (місцеві органи галузевих міністерств)
4. Порядок вирішення питань, віднесених до їхньої компетенції	1) <i>колегіальні</i> (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України); 2) <i>одноосібні</i> (Президент України)

<sup>1</sup> Баглай М. В., Габричидзе Б. Н. Конституционное право Российской Федерации. - С. 306.

Крім терміна «орган державної влади», в Конституції України використовується також термін «державні установи», яким позначається сукупність установ, здебільшого соціально-культурного призначення, що перебувають у державній власності. Це, зокрема, відповідні освітні заклади, установи охорони здоров'я, кінотеатри, театри, бібліотеки, клуби, палаци культури тощо. Наприклад, під установами охорони здоров'я в законодавстві України розуміються підприємства, установи та організації, завданням яких є забезпечення різноманітних потреб населення в галузі охорони здоров'я (ст. 3 Основ законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 р.).

### 3. Принципи організації та діяльності органів державної влади



*Поняття принципів організації та діяльності органів державної влади; універсальні конституційні принципи організації та діяльності органів державної влади.*

**Принципи організації та діяльності органів державної влади** - це основоположні вихідні положення, на яких базуються побудова й функціонування органів державної влади. Принципи організації та діяльності органів державної влади дістали закріплення в Конституції та в законах України, і їх можна поділити на дві групи:

1) універсальні- притаманні всім видам органів державної влади, державному апарату України в цілому;

237

2) спеціальні - такі, що визначають побудову й функціонування лише окремих видів органів державної влади і пов'язані зі специфікою здійснення відповідних видів державної діяльності.

\* \* \*

Універсальними конституційними принципами організації та діяльності органів державної влади України є:

1. *Принцип суверенності та єдності системи органів державної влади* - полягає в тому, що система органів державної влади (державний апарат у цілому) від імені й за дорученням народу України виступає носієм державної влади, а діяльність органів державної влади базується на засадах верховенства, повноти й неподільності державної влади в середині країни та незалежності від будь-якої іноземної влади і рівноправності в зовнішніх зносинах. Цей принцип впливає з положень статей 1, 5 Конституції України.

2. *Принцип поділу влади* - стосовно організації та діяльності органів державної влади впливає з положень ст. 6 Конституції України і виявляється в тому, що, по-перше, органи законодавчої та виконавчої влади формуються відносно незалежним один від одного шляхом (Верховна Рада України обирається виборцями, а персональний склад органів виконавчої влади визначається Президентом України або відповідними посадовими особами органів виконавчої влади); по-друге, сфери компетенції органів, що їх здійснюють різні гілки влади, чітко розмежовані Конституцією України; по-третє, різні види органів державної влади наділені Конституцією України взаємними контрольними повноваженнями, які в сукупності становлять систему «стримувань і противаг».

3. *Принцип законності* - впливає із загальнішого конституційного принципу верховенства права (ст. 8 Конституції України) і полягає в тому, що органи державної влади організуються і діють лише на підставі та в спосіб, що передбачені Конституцією і законами України (ст. 19 Конституції України).

4. *Принцип участі громадян у формуванні й діяльності органів державної влади* - отримав досить широку конкретизацію в Конституції України. Так, у ч. 1 ст. 38 йдеться про право громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади, а в ч. 2 ст. 38 - про те, що громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби.

Важливою формою участі громадян у діяльності органів державної влади є індивідуальні чи колективні письмові звернення до органів державної влади, їхніх посадових і службових осіб, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40), а також реалізація їх конституційного права оскаржувати в суді рішення, діяльність чи бездіяльність органів державної влади, їхніх посадових і службових осіб (ч. 2 ст. 55).

5. *Принцип позапартійності* - закріплюється в ч. 3 ст. 37 і полягає в забороні створення і діяльності організаційних структур політичних партій в органах державної влади (за винятком Верховної Ради України, де утворюються партійні фракції), а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях.

У літературі, крім названих, виділяють також інші універсальні принципи, а саме: *соціальної справедливості; гуманізму і милосердя; поєднання переконання і примусу; привселюдності, відкритості і врахування громадської думки<sup>1</sup>; виборності<sup>2</sup>* тощо.

*Гусарев С. Д., Олійник А. Ю., Слюсаренко О. Л.* Загальна теорія держави і права (терміни, визначення, елементи змісту). Навчальний посібник.- К/НАВСУ, 2000.- С. 64.

*М. В. Баглай, Б. Н. Габричидзе.* Конституционное право Российской Федерации.- С. 306.

239

## Розділ VII

### КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

#### 1. Місце Верховної Ради України в системі органів державної влади

*Верховна Рада України - парламент України; поняття, риси та види парламентів; функції Верховної Ради України як парламенту України.*

Доктрина поділу влади, яка базується на принципі відносної автономності й необхідного для забезпечення балансу інтересів різних соціальних прошарків суспільства паритету гілок влади, одночасно виходить із визнання певного пріоритету законодавчої гілки влади. Це обумовлюється тим, що інші гілки влади (виконавча й судова) хоч і мають власну, чітко окреслену Конституцією сферу діяльності, але в підсумку провадять свою діяльність..на основі виконання закону.

Законодавча влада в демократичній державі переважно здійснюється загальнодержавним представницьким органом, оскільки народна законотворчість - прийняття законів референдумом -явище, яке трапляється в законодавчій практиці

надзвичайно рідко, а в Україні законодавчі референдуми взагалі ще не проводилися. Це положення має принципове вихідне значення в аналізі місця та ролі Верховної Ради України в системі органів державної влади. Так, згідно зі ст. 75 Конституції України Верховна Рада України -парламент є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Новий конституційно-правовий статус Верховної Ради України суттєво відрізняється від установленого Конституцією України 1978 р. та Конституційним договором від 8 червня 1995 р. Ця відмінність полягає в тому, що:

1. Уперше від 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 прийняття ряду основних положень *доктрини парламентаризму*, під чим розуміють систему правління, що характеризується чітким розмежуванням законодавчої та виконавчої функцій за формального верховенства представницького законодавчого органу - парламенту - стосовно до інших органів державної влади<sup>1</sup>. Звичайно, це не передбачає буквального відтворення в сучасних реаліях України всієї системи парламентаризму в повному обсязі. Для визначення конституційно-правового статусу Верховної Ради України були враховані особливості, обумовлені існуванням квазіпрезидентської форми правління в Україні. Така форма правління, в основу якої покладено модель «жорсткого поділу влади», заперечує один із найважливіших принципів парламентаризму - верховенство парламенту над виконавчою владою (урядом). Так, згідно з ч. 1 ст. 87 Конституції України Верховна Рада України може прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України, але кінцеве рішення щодо його відставки може прийматися лише Президентом України (п. 9 ст. 106, ч. 6 ст. 115 Конституції України).

2. Конституція України 1996 р. визначає статус Верховної Ради України як *єдиного органу законодавчої влади в Україні*, тоді як попередня Конституція 1978 р. (ст. 93) і Конституційний договір (ч. 1 ст. 6) конституїювали Верховну Раду України як єдиний орган законодавчої влади України. Це означає, що згідно з новою Конституцією України ніякої іншої законодавчої влади і відповідно органів, котрі її здійснювали би, в Україні немає. Верховна Рада Автономної Республіки - орган законодавчої влади АРК згідно з Законом України «Про Автономну Республіку Крим» від 17 березня 1995 р. (ст. 6) - втратила статус законодавчого органу і конституїювана як представницький орган АРК. Відповідно, її позбавлено права приймати нормативно-правові акти у формі закону, а всю законодавчу діяльність в Україні зосереджено тільки у Верховній Раді України.

<sup>1</sup> Див., наприклад: Конституционное (государственное) право: Справочник / Под ред. В. И. Лафитского.- С. 106.

Парламент - родова назва вищого колегіального загальнонаціонального представницького і законодавчого органу в демократичних державах, який відображає суверенну волю народу і працює на постійній основі (паралельна назва - легіслатура). Попередниками парламентів були державні установи представницького характеру Стародавніх Греції та Риму. Так, наприклад, перші відомості про участь представницьких органів в управлінні полісами Стародавньої Греції датуються близько 1300 р. до н. е., а в Афінах уже в 1045 р. до н. е. вищим органом влади стали Народні збори. У Стародавньому Римі влада перейшла до колегіального представницького органу після вбивства останнього царя Тарквінія Гордого.

Протягом VIII-XIV ст. у країнах Європи виникали станово-представницькі установи, які певною мірою обмежували владу монарха (наприклад, ісландський альтинг, іспанські

кортеси, Генеральні штати у Франції, Рада королівства в Англії<sup>1</sup>). Класичним у цьому плані є приклад становлення та розвитку представницької установи в Англії, яка з 1258 р. має назву «парламент». Так, історія парламенту Англії бере свій початок з 1215 р., коли було підписано Велику хартію вільностей (Magna Carta), а вперше він був скликаний у 1264 р. Від кінця XIII ст. англійський парламент почав працювати на постійній основі - згідно з Вестмінстерським статутом 1330 р. він повинен був збиратися на сесії не рідше одного разу на рік.

Утім, історія сучасного парламенту як загальнонаціонального представницького і законодавчого органу почала лише після буржуазних революцій XVII-XVIII ст.

Сучасному парламенту, зокрема Верховній Раді України, притаманні такі ознаки:

по-перше, це - загальнодержавний орган, наділений *верховною законодавчою владою*; його діяльність поширюється на всю територію держави (суб'єкта федерації чи державно-територіальної автономії). Парламент - єдиний орган у державі, який правоспро-можний видавати акти вищої юридичної сили - закони;

по-друге, парламент діє в системі колективного прийняття рі-

<sup>1</sup> Вважається, що англійський парламент існує з 1265 р., коли вперше були скликані збори, які обмежували владу короля і досить широко представляли інтереси країни (поряд із баронами в ньому засідали по два лицарі від кожного графства і по два представника від кожного міста).

шень - це обов'язково *колегіальний орган*, що складається з парламентаріїв (Верховна Рада України - з народних депутатів України), чисельність яких має бути достатньою для забезпечення його представницького характеру;

по-третє, як представницька установа парламент провадить діяльність *згідно з належними йому правами*, а не на підставі яких-небудь розпоряджень, наданих йому ким-небудь іншим;

по-четверте, формується парламент (у повному складі або частково, наприклад, лише нижня палата) *на виборних засадах* - шляхом вільних виборів, які проводяться на основі дотримання загальноновизнаних демократичних принципів виборчого права, що забезпечує його легітимний характер;

по-п'яте, парламент - це орган *загальної компетенції*, до його відома віднесено широке коло питань, які потребують законодавчого регулювання, він бере участь у реалізації практично всіх-функцій держави.

Конституційно-правовий статус парламенту значною мірою обумовлюється тим, яка модель організації влади і відповідно -форма правління реалізовані в тій чи іншій країні. Відповідно до цього можна виділити такі типи парламентів:

1. Парламенти в країнах, де в основу організації державної влади покладено модель «гнучкого» поділу влади (за класифікацією Н. Полсбі - парламенти *типу арени*<sup>1</sup>). Парламент такого типу відіграє вирішальну роль у формуванні уряду, який несе перед ним політичну відповідальність, а в разі неспроможності сформувати уряд його повноваження можуть бути достроково припинені. При цьому діяльність парламентів типу арени значною мірою зводиться до обговорення ідей та напрямків політики, що формується урядом. Подібні парламенти функціонують у країнах з парламентськими формами правління (наприклад, Велика Британія, Італія, Молдова).

2. Парламенти в країнах, де організація державної влади будується відповідно до моделі «жорсткого» поділу влади (за класифікацією Н. Полсбі - перетворювальні (трансформувальні) законодавчі органи або парламенти *типу конгресу*<sup>2</sup>). Такі парламенти існують у країнах із президентською (дуалістичною) формою правління, яка характеризується відсутністю інститутів парламентської

<sup>1</sup> Див.: *Норман Орстін*. Роль законодавчої влади в демократичному суспільстві.-Вієна: USIS, 1995.-С. 5. Там само.

відповідальності виконавчої влади та розпуску парламенту. При цьому головним завданням подібних парламентів є законодавча діяльність, визначення основних напрямків політики держави, тобто безпосереднє перетворення ідей в закони - звідси й їхня назва: перетворювальні, або трансформувальні парламенти. Виконавча влада за таких умов може ініціювати певний політичний курс, але всякий раз «він має апробуватися на міцність і розсудливість» у парламенті<sup>1</sup>.

3. Парламенти в країнах, де існує змішана форма правління, тобто в основу організації державної влади покладено елементи як моделі «гнучкого», так і моделі «жорсткого» поділу влади,- *парламенти змішаного типу*<sup>2</sup>.

Конституційно-правовий статус Верховної Ради України обумовлений визначеною Конституцією України змішаною (президентсько-парламентською або квазіпрезидентською) формою правління і характеризується такими суттєвими рисами:

- 1) підзвітністю і підконтрольністю уряду (Кабінету Міністрів України) парламенту;
- 2) наявністю у глави держави (Президента України) досить широких повноважень, пов'язаних з діяльністю парламенту (законодавча ініціатива, право розпуску Верховної Ради України, право вето тощо).

Це дозволяє віднести Верховну Раду України до парламентів змішаного типу.

\* \* \*

**Функції Верховної Ради України** пов'язані з особливостями її конституційно-правового статусу як парламенту змішаного типу. Відповідно можна виділити такі її основні функції: законодавчу, установчу та контрольну<sup>3</sup>.

*Законодавча функція* Верховної Ради України - це найважливіший напрямок її діяльності. У системі поділу влади парламент має прерогативу в галузі правотворчості. Верховна Рада України в

*Боботое С. В. Жигачев И. Ю.* Введение в правовую систему США.-М.: НОРМА, 1997.-С. 50.

" Інколи також виділяють представницькі установи «радянського типу» та консультативні парламенти. Див., наприклад: Сравнительное конститу-ционное право.- С. 510.

<sup>3</sup> 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.

рамках своєї компетенції приймає закони з питань, що потребують законодавчого регулювання, не втручаючись при цьому у сферу компетенції інших органів, які здійснюють нормотворчу підзаконну діяльність (Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства тощо). Здійснюючи законодавчу функцію, Верховна Рада України за допомогою закону (за умови відповідності його Конституції України) надає своєму рішенням вищої юридичної сили, пов'язуючи ним виконавчу і судову владу.

*Установча функція* Верховної Ради України пов'язана з її участю у формуванні інших органів державної влади і місцевого самоврядування та визначенні правових основ їхньої діяльності. Зокрема, Верховна Рада України призначає вибори Президента України та місцеві вибори, дає згоду на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України тощо.

*Контрольна функція* Верховної Ради України полягає у здійсненні парламентського контролю, передусім за діяльністю Кабінету Міністрів України.

У сучасній літературі також звертається увага на освітню та ідеологічну функції парламенту<sup>1</sup>.

За характером функцій, здійснюваних парламентами, їх поділяють на *активні, реактивні, маргінальні, мінімальні*.

До активних відносять парламенти, які відіграють значну роль як у прийнятті законів, так і у формуванні уряду та контролі за його діяльністю (наприклад, Конгрес США). На діяльність реактивних парламентів значний вплив мають уряди, хоча парламент зберігає значні повноваження з контролю за виконавчою владою (наприклад, парламенти Великої Британії, Канади, Австралії). Маргінальними є парламенти, які фактично повністю контролюються виконавчою владою, через що їхній внесок у формування політики досить незначний (наприклад, Марокко, Йорданія). Нарешті, мінімальні парламенти - це органи, які виконують лише декоративну функцію, утворюються з метою надання видимості легітимності існуючому режиму (наприклад, парламенти «радянського» типу).

Зрозуміло, що органи, віднесені до третьої й четвертої груп, лише умовно можуть називатися парламентами, оскільки порядок їх формування, характер компетенції та організаційні принципи і

*Норман Орнстін. Роль законодавчої влади в демократичному суспільстві.* - С. 2.  
Див., наприклад: Сравнительное конституционное право. - С. 531

245

форми роботи не мають нічого спільного з парламентаризмом, це, скоріше, квазіпарламенти. За такою класифікацією Верховну Раду України на основі аналізу її конституційно-правового статусу можна віднести до активних парламентів. У цілому класифікацію парламентів за різними критеріями наведено в таблиці 4.

*Таблиця 4*

Класифікація парламентів

	Критерій класифікації	Види парламентів
1.	Форма правління	1) парламенти типу асени; 2) парламенти типу конгресу (перетворювальні, або трансформувальні, законодавчі органи); 3) парламенти змішаного типу
2.	Характер функцій парламенту та його взаємовідносин з органами виконавчої влади	1) активні парламенти; 2) реактивні парламенти; 3) маргінальні парламенти; 4) мінімальні парламенти
3.	Структура парламенту	1) монокамерні (однопалатні) парламенти; 2) бікамерні (двопалатні) парламенти
4.	Спосіб конституційного закріплення компетенції парламенту	1) парламенти з абсолютно необмеженою компетенцією (суверенні парламенти); 2) парламенти з відносно обмеженою компетенцією;

	3) парламенти з абсолютно обмеженою компетенцією
--	--

## 2. Чисельний склад і структура Верховної Ради України

*Конституційний склад Верховної Ради України; структура Верховної Ради України.*

Чисельний склад парламенту визначається з урахуванням різ-новекторних чинників.

Так, з одного боку, чисельність парламенту (його нижньої палати) має бути достатньою для забезпечення його представницького характеру, а щоби парламент виступав реальним представником

246

народу (*представницьким мандатарієм нації*<sup>1</sup>), до його складу мають входити відносно численні об'єднання парламентарів (депутатські групи та фракції), які відображали б інтереси значних прошарків суспільства. Крім того, чисельність парламенту має забезпечити можливість формування його робочих органів (комітетів і комісій), які здійснюють законопроектну і контрольну діяльність. З іншого боку, надмірна чисельність парламенту суттєво ускладнює організацію його роботи. Оптимальною, з огляду на ці обставини, вважається чисельність парламенту в 350-500 депутатів.

Водночас на чисельність парламенту можуть впливати й такі чинники, як його структура, чисельність населення країни, форма державного устрою тощо. Для прикладу, чисельність парламентів європейських країн коливається від 60 (Люксембург) до більше як 600 (палата громад парламенту Великої Британії та бундестаг ФРН).

Згідно з ч. 1 ст. 76 Конституції України конституційний склад Верховної Ради України - 450 народних депутатів України.

\* \* \*

За структурою парламенти поділяють на *однопалатні (монокамерні)* та *двопалатні (бікамерні)*. Переважна більшість парламентів великих і середніх демократичних країн мають бікамерну структуру (наприклад, Велика Британія, Іспанія, Італія, Німеччина, Польща, Франція). Вибір тієї чи іншої структури парламенту обумовлений формою державного устрою (федерації найчастіше мають бікамерні парламенти: одна з палат представляє інтереси суб'єктів федерації), історичними традиціями, вимогами законодавчого процесу тощо. Проблема структури парламенту неоднозначно оцінюється в науковій літературі. Чимало вчених схиляються до думки про доцільність бікамерної структури парламенту (звичайно, якщо мова не йде про парламенти невеликих за чисельністю населення країн). При цьому висловлюються такі аргументи на користь бікамерної структури парламенту:

по-перше, бікамерні парламенти відповідають європейській традиції, згідно з якою необхідність подвійного представництва пов'язується з соціальною чи географічною різноманітністю;

по-друге, наявність двох палат є гарантією гласності та врахування позиції меншості;

<sup>1</sup> Дюжи Л. Конституционное право, - М., 1908.- С. 416.

247

по-третє, бікамерна структура сприяє підвищенню якості законодавчої роботи, здійсненню парламентського контролю та втіленню державної політики в національному та місцевому вимірах<sup>1</sup>.

Що ж до недоліків бікамерної структури парламентів, то до них відносять ускладнення та уповільнення законодавчого процесу.

Бікамерні парламенти, своєю чергою, поділяють на *егалітарні* та *нерівноправні*. Егалітарними є парламенти, обидві палати яких мають однакові повноваження в законодавчій галузі, а уряд підзвітний перед кожною з них (наприклад, парламенти Бельгії чи Італії). Більш поширеними є нерівноправні парламенти, палати яких не мають однакових повноважень, діяльність уряду визначається більшою мірою нижньою палатою, а верхня палата характеризується менш представницьким характером, що обумовлено особливостями порядку її формування (наприклад, парламенти Великої Британії, Іспанії, Франції).

Відповідно до положень ч. 1 ст. 76 Конституції України Верховна Рада України має *монокамерну структуру*, тобто становить собою одну палату.

### 3. Статус народного депутата України

*Принципи статусу народного депутата України; строк повноважень народного депутата України; права та обов'язки народного депутата України; гарантії діяльності народного депутата України.*

Народний депутат України - обраний відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» представник Українського народу у Верховній Раді України та уповноважений ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, що дає можливість брати участь у законотворчій діяльності та здійсненні інших функцій Верховної Ради України.

Правовий статус народного депутата України встановлюється положеннями Конституції України (статті 78-81), Законом України «Про статус народного депутата України» в редакції Закону, від 22 березня 2001р., Регламентом Верховної Ради України від

Див., наприклад: *Зіллер Жак*. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз.- К.: Основи, 1996.- С. 76; *Шаповал В. М.* Вищі органи сучасної держави: Порівняльний аналіз.- К.: Програма Л, 1995.— С. 14.

27 липня 1994 р. та іншими актами. У них закріплюються принципи статусу народного депутата України, строк його повноважень, права та обов'язки, гарантії депутатської діяльності. **Принципами статусу народного депутата України є:**

вільний депутатський мандат;

здійснення повноважень народним депутатом на постійній основі;

несумісність депутатського мандата з іншими видами діяльності;

рівноправність депутатів;

депутатська недоторканність і депутатський індемнітет.

*Принцип вільного депутатського мандата* прямо не закріплюється в Конституції України, але він впливає із загального принципу парламентаризму, який отримав визнання в ст. 75 Конституції України. Крім того, Конституція України не передбачає таких складових ознаки імперативного мандата, як накази виборців та відкликання народного депутата України виборцями. Цей принцип має визначальне значення та обумовлює характер мандата народного депутата України.

Конституції «радянського» періоду закріплювали *імперативний характер* депутатського мандата, що обґрунтовувався на основі положень доктрини народного суверенітету, сформульованої Жан-Жаком Руссо у XVIII ст. Доктрина Ж.-Ж. Руссо базується на ідеї неподільності і непередставництва народного суверенітету: представляти можна не сам суверенітет, а лише владу. За Ж.-Ж. Руссо депутати не можуть бути представниками народу, вони є лише його уповноваженими<sup>1</sup>. Звідси впливали такі необхідні елементи імперативного депутатського мандата, як пов'язаність депутата волею



своїх виборців (накази виборців) і відкликання депутата виборцями. У практичному плані імперативний мандат не має ніякого сенсу, оскільки звернення депутата до своїх виборців із кожного питання, яке обговорюється парламентом, внаслідок лише суто технічних проблем, не кажучи про інші аспекти, може повністю дезорганізувати його роботу.

Конституції демократичних держав здебільшого закріплюють *принцип вільного депутатського мандата*, сформульований англійським ученим і законодавцем Едмундом Бруком 1774 р.: «парламент не є зібранням послів, котрі мають різні та ворожі інтереси, що їх кожен член парламенту повинен захищати, діючи як агент

<sup>1</sup> Руссо Ж. Ж. Трактат.- М: Наука, 1969.- С. 222.

249

і адвокат та борючися з іншими агентами і адвокатами; парламент є спеціальною асамблеєю однієї нації з одним інтересом, інтересом цілого,- в якому керівними принципами повинні бути не місцеві цілі, а користь для всіх, яка є результатом захисту інтересів усіх як одного цілого»<sup>1</sup>.

Сутність цього принципу полягає в тому, що парламентарій є представником усього народу (нації), ніхто не може відкликати його або давати обов'язкові накази. Беручи участь у здійсненні функцій парламенту, він пов'язаний нормами Конституції, відповідальністю перед Богом і своєю совістю, яка повинна підказувати йому, яке рішення приймати щодо тих чи інших проблем, які обговорюються в парламенті. До основних положень вільного депутатського мандата, зокрема, належать:

1) мандат є загальним (тобто хоча депутати і можуть обиратися по виборчих округах, вони представляють усю націю);

2) мандат- не імперативний, а *факультативний* (його здійснення вільне - від примусу, депутат не зобов'язаний робити щось конкретне, зокрема брати участь у парламентських засіданнях, не зобов'язаний враховувати думку своїх виборців);

3) мандат *не підлягає відкликанню*;

4) мандат за його здійснення *не потребує схвалення дій мандатаря* (презумпція відповідності волі депутатів волі народу не підлягає запереченню) .

З огляду на політичну структурованість Верховної Ради України постає проблема відповідності принципу вільного мандата вимогам *фракційної дисципліни*. З одного боку, вільний мандат передбачає відсутність будь-якого тиску на депутата, що може призвести до його обмеженості у прийнятті рішень та парламентських діяч, а з іншого - депутат, в інтересах досягнення спільної політичної мети, повинен діяти згідно з рішенням, прийнятого більшістю партійної фракції, до складу якої він входить. У літературі звертається увага на те, що фракційна дисципліна є наслідком політичної плюралістичної структури сучасного суспільства, де «здійснення індивідуальних і партикулярних інтересів можливе лише фокусуванням їх у спільній акції» . Тож вільний характер депутатського мандата не можна розглядати ідеалізовано: ніхто

<sup>1</sup> Цит. за: *Норман Орнстін*. Роль законодавчої влади в демократичному суспільстві.-С. 3. ,,

<sup>2</sup> *Прело М*. Конституционное право Франции- М: ИЛ, 1957.- С. 437-^139.

<sup>3</sup> Государственное право Германии- Т. 1.- С. 164.

й ніколи не може бути абсолютно незалежним. Депутат, який порушує вимоги фракційної дисципліни, може притягатися до відповідальності, наприклад, бути виключеним із фракції, яка не має конституційно-правового характеру, тобто вилучення (вихід за власною ініціативою) народного депутата України з фракції чи партії не призводить до

втраати ним депутатського мандата, незалежно від того, чи був він обраний від одномандатного виборчого округу, чи за партійним списком.

Крім того, Закон України «Про статус народного депутата України» встановлює такі правові основи взаємовідносин народних депутатів України з виборцями, що також свідчать лише про їхню відносну незалежність від виборців. Так згідно зі ст. 7 Закону народні депутати України, обрані в одномандатних виборчих округах, зобов'язані підтримувати зв'язок із виборцями своїх округів. Народні депутати України, обрані в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, здійснюють зв'язок з виборцями, які мешкають на території України, в порядку персонального представництва, визначеному депутатськими фракціями (групами) Верховної Ради України відповідно до закону.

*Принципи здійснення повноважень народним депутатом України на постійній основі та несумісності депутатського мандата* закріплені в ст. 78 Конституції України та в ст. 3 Закону України «Про статус народного депутата України». Так, народний депутат України здійснює свої повноваження на постійній основі, а принцип несумісності депутатського мандата означає, що народний депутат України не має права:

- 1) бути членом Кабінету Міністрів України, керівником центрального органу виконавчої влади;
- 2) мати інший представницький мандат чи одночасно бути на державній службі;
- 3) обіймати посаду міського, сільського, селищного голови;
- 4) мати будь-яку, крім депутатської, оплачувану роботу, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час;
- 5) залучатись як експерт органами досудового слідства, прокуратури, суду, а також провадити адвокатську діяльність;
- 6) входити до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку.

*Принцип депутатської рівноправності* знаходить свій вияв у праві народних депутатів України обирати і бути обраними до

251

органів Верховної Ради та на парламентські посади, у праві законодавчої ініціативи, брати участь у дебатах тощо.

*Принцип депутатської недоторканності* означає, що:

1. Народний депутат України не може бути без згоди Верховної Ради України притягнутий до кримінальної відповідальності, затриманий чи заарештований.
2. 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 України, допускаються лише в разі, коли Верховною Радою України надано згоду на притягнення його до кримінальної відповідальності, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо (ч. 3 ст. 80 Конституції України, ст. 27 Закону України «Про статус народного депутата України»).

Порядок одержання згоди Верховної Ради України на притягнення народного депутата України до відповідальності визначається Регламентом Верховної Ради України та Законом України «Про статус народного депутата України». Так, подання про надання згоди на притягнення до відповідальності депутата вноситься до Верховної Ради України Генеральним прокурором України, про що негайно доводиться до відома депутата. Це подання вноситься до пред'явлення депутатові обвинувачення або видання санкції на арешт депутата і розглядається Верховною Радою України не пізніше як у місячний термін.

Комітет, до компетенції якого входять питання депутатської етики, з додержанням звичайної процедури визначає законність і обґрунтованість подання. На засідання комітету запрошується депутат, щодо якого внесено подання. Відсутність запрошеного депутата на засіданні комітету без поважних причин не є перешкодою для прийняття рішення. Рішення про згоду на притягнення до відповідальності депутата приймається на засіданні Верховної Ради України поіменним голосуванням у вигляді постанови не менш як 2/3 голосів депутатів від їхньої фактичної кількості. Рішення Верховної Ради України з цього питання не переглядається.

*Депутатський індемнітет* розглядається у двох аспектах: по-перше, як невідповідальність народного депутата України- він не несе юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образи чи наклеп (ч. 2 ст. 80 Конституції України); по-друге,

як винагорода народного депутата України за його парламентську діяльність (згідно зі ст. 33 Закону України «Про статус народного депутата України» оплата праці народного депутата України проводиться в розмірах, установлених Верховною Радою України).

\* \* \*

**Строк повноважень народного депутата України - чотири роки** (ч. 1 ст. 76 Конституції України).

Повноваження народного депутата України починаються після складення ним присяги на вірність Україні перед Верховною Радою України від моменту скріплення присяги особистим підписом під її текстом. При цьому народний депутат України не може брати участі в засіданнях Верховної Ради України та її органів, а також здійснювати інші депутатські повноваження до того часу, поки він не скріпить присягу особистим підписом під її текстом. Відмова скласти й підписати присягу має наслідком утрату депутатського мандата.

Припиняються повноваження народного депутата України одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України, тобто від моменту відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Повноваження народного депутата України можуть бути припинені й достроково: за рішенням Верховної Ради України, Президента України або за рішенням суду (схема 26).

*Верховна Рада України* приймає рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата в разі:

- 1) складення повноважень за його особистою заявою;
- 2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- 3) визнання його судом недієздатним чи безвісно відсутнім;
- 4) припинення його громадянства або виїзду на постійне проживання за межі України;
- 5) смерті.

*Президент України* може достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо протягом 30 днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися (ч. 2 ст. 90 Конституції України), відповідно припиняються повноваження і народних депутатів.

На підставі *рішення суду* повноваження народного депутата України припиняються достроково у разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності; повноваження народного депутата припиняються достроково на підставі закону за рішенням суду.

При цьому комітет, до компетенції якого входять питання депутатської етики, розглядає відповідні матеріали і подає висновок Голові Верховної Ради України, який у десятиденний строк звертається до суду або повертає матеріали комітету з обґрунтуванням відмови у зверненні до суду. У разі повернення Головою Верховної Ради України матеріалів з обґрунтуванням відмови у зверненні до суду комітет розглядає їх і у випадку незгоди з ними вносить пропозицію про розгляд цього питання на засіданні Верховної Ради України.

*починаються*

від моменту складення депутатом присяги

*припиняються*

одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України

*Дострокове припинення повноважень народного депутата України*

- 1) складення повноважень за його особистою заявою;
- 2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- 3) визнання його судом недієздатним чи безвісно відсутнім;
- 4) припинення його громадянства або виїзду на постійне проживання за межі України;
- 5) смерті

*за рішенням суду*

у разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності повноваження народного депутата України

Відмова скласти присягу має наслідком утрату депутатського мандата

Схема 26. Строк повноважень народного депутата України

За рішенням Верховної Ради України Голова Верховної Ради України зобов'язаний звернутися до суду для вирішення питання про дострокове припинення повноважень такого народного депутата.

**Повноваження** народного депутата України закріплюються Конституцією та Законом України «Про статус народного депутата України» відповідно до основних організаційних форм його роботи - робота у Верховній Раді України та її органах; робота у виборчому окрузі та за його межами (схема 27).

Працюючи у Верховній Раді України та її органах, народний депутат реалізує такі повноваження	
<i>права</i>	<i>обов'язки</i>

Обирає і може бути обраним до органів Верховної Ради; пропонує питання для розгляду Верховною Радою або її органами; здійснює право законодавчої ініціативи; вносить проекти постанов, інших актів; вносить до Верховної Ради та її органів пропозиції; звертається із запитами, бере участь у дебатах, вимагає відповіді на запит; виступає з обґрунтуванням своїх пропозицій тощо	Повинен бути присутнім і брати участь у засіданнях Верховної Ради та її органів, до складу яких його обрано, виконувати їхні доручення; додержуватися Регламенту Верховної Ради України; брати участь у контролі за виконанням законів та інших актів Верховної Ради, рішень її органів тощо
---	--

Працюючи у виборчому окрузі, народний депутат реалізує такі повноваження	
<i>права</i>	<i>обов'язки</i>
Бере участь у розгляді в органах державної влади будь-яких питань, що зачіпають інтереси громадян та організацій; звертається в державні органи та органи об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій з питань своєї депутатської діяльності; відвідує органи та організації з питань своєї депутатської діяльності тощо	Підтримує тісні зв'язки з виборцями; вивчає громадську думку, потреби й запити населення; веде регулярне приймання виборців

#### Схема 27. Повноваження народного депутата України

255

Народні депутати України є членами колегіального органу - Верховної Ради України, і основною формою їхньої роботи є участь у засіданнях Верховної Ради України та її органів. Працюючи у Верховній Раді та її органах, народний депутат реалізує такі основні права: *ухвального голосу щодо всіх питань, що розглядаються на засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано; обирати і бути обраним до органів Верховної Ради України; пропонувати питання для розгляду Верховною Радою України або її органами; законодавчої ініціативи; вносити проекти постанов, інших актів; вносити до Верховної Ради України та її органів пропозиції; звертатись із запитами, брати участь у дебатах, вимагати відповіді на запит; виступати з обґрунтуванням своїх пропозицій; об'єднуватись у депутатські групи (фракції) тощо.*

До основних обов'язків народного депутата у Верховній Раді України та її органах Закон відносять: *бути присутнім та брати участь у засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано, виконувати їхні доручення; додержуватись Регламенту Верховної Ради України; брати участь у контролі за виконанням законів та інших актів Верховної Ради України, рішень її органів; інформувати Верховну Раду України та її відповідні органи про виконання їхніх доручень.*

Працюючи у Верховній Раді України та її органах, народний депутат зобов'язаний дотримуватися правил *депутатської етики*. Регламент Верховної Ради України забороняє

народним депутатам України вживати образливі висловлювання та непристойні і лайливі слова, закликати до незаконних і насильницьких дій, виступати на засіданні без дозволу головуючого, заважати промовцям і слухачам діями, які перешкоджають викладенню або сприйманню виступу (вигуками, оплесками, вставанням тощо). У разі порушення цих правил до народного депутата України можуть бути застосовані такі стягнення: *попередження, припинення виступу, позбавлення права виступу на засіданні, відсторонення від присутності на засіданні.*

Закон України «Про статус народного депутата України» (ст. 8) передбачає, що у своїй діяльності народний депутат України повинен дотримуватися загально визнаних норм моралі; завжди зберігати власну гідність, поважати честь і гідність інших народних депутатів України, службових та посадових осіб і громадян; утримуватись від дій, заяв і вчинків, що компрометують його самого, виборців, Верховну Раду України, державу. Неприпустимим

є використання народним депутатом свого депутатського мандата всупереч загально визнаним нормам моралі, правам і свободам людини і громадянина, законним інтересам суспільства і держави.

Працюючи у виборчому окрузі та за його межами, народний депутат України користується правом: *брати участь у розгляді в органах державної влади будь-яких питань, що зачіпають інтереси громадян та організацій; звертатися в державні органи і органи об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій з питань своєї депутатської діяльності; відвідувати будь-які державні органи та органи об'єднань громадян, підприємства, установи та організації з питань своєї депутатської діяльності; перевіряти відомості про порушення закону, прав та інтересів громадян і організацій та вимагати від відповідних посадових осіб, органів та організацій припинення цих порушень тощо.*

При цьому народний депутат України зобов'язаний: підтримувати тісні зв'язки з виборцями; вивчати громадську думку, потреби і запити населення; вести регулярне приймання виборців.

\* \* \*

Гарантіями діяльності народного депутата України є:

- 1) непорушність повноважень народного депутата України;
- 2) депутатська недоторканність;
- 3) забезпечення народному депутатові України умов для виконання депутатських повноважень;
- 4) звільнення народного депутата України від призову на військову службу або збори;
- 5) державне страхування народного депутата України;
- 6) забезпечення народному депутатові України умов для підвищення професійного рівня;
- 7) фінансове, медичне і соціально-побутове забезпечення народного депутата України;
- 8) відшкодування витрат, пов'язаних із депутатською діяльністю;
- 9) забезпечення народного депутата України житловим приміщенням тощо.

Важливою умовою ефективної реалізації повноважень народних депутатів України є також передбачена Законом України «Про статус народного депутата України», Кримінальним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення відповідальність за невиконання законних вимог народного депутата України, за посягання на честь, гідність народного депутата

України та вплив на нього, членів його сім'ї та родичів, помічни-ків-консультантів народного депутата України, а також за порушення гарантій щодо забезпечення діяльності народного депутата України.

#### 4. Компетенція Верховної Ради України

*Поняття компетенції Верховної Ради України; законодавча компетенція Верховної Ради України; установча компетенція Верховної Ради України; контрольна компетенція Верховної Ради України; повноваження Верховної Ради України в галузі зовнішньої політики, оборони та безпеки; інші повноваження Верховної Ради України.*

**Компетенцію Верховної Ради України** складають закріплені Конституцією України предмети відання та повноваження, необхідні для реалізації функцій Верховної Ради України.

Залежно від способу конституційного закріплення компетенції виділяють три види парламентів:

1. Парламенти з *необмеженою компетенцією* (суверенні парламенти або парламенти з абсолютно невизначеною компетенцією<sup>1</sup>), які існують у країнах з парламентарними формами правління, де в «чистому» виді реалізовано принцип парламентаризму, що передбачає верховенство парламенту. Конституції цих держав (наприклад, Конституція Японії 1946 р.) не містять переліку повноважень парламенту, з чого й випливає юридична необмеженість його компетенції за предметом, тобто вважається, що він може видавати закони з будь-якого питання.

2. Парламенти з *відносно обмеженою компетенцією* функціонують у федеративних, децентралізованих унітарних державах та в державах, де в основу організації державної влади покладено модель «жорсткого» поділу влади. При цьому компетенція парламенту обмежується фундаментальними правами, питаннями, які згідно з конституцією віднесено до сфери компетенції виконавчої та судової гілок влади, до виключної компетенції суб'єктів федерації чи до сфери компетенції місцевого самоврядування.

3. Парламенти з *абсолютно обмеженою компетенцією* характерні для країн, де реалізовано французьку конституційну модель.

<sup>1</sup> Конституционное право: Учебник / Отв. ред. А. Е. Козлов. - С. 311. 258

Конституції таких держав установлюють чіткий і вичерпний перелік питань, з яких парламент має право приймати закони.

У цій класифікації Верховна Рада України може бути віднесена (хоч і досить умовно) до парламентів з абсолютно обмеженою компетенцією. Такий висновок дозволяє зробити аналіз статей 85 та 92 Конституції України, які містять перелік питань, що належать до повноважень Верховної Ради України та визначаються чи встановлюються виключно законами України.

\* \* \*

Конституційні повноваження Верховної Ради України можна систематизувати відповідно до її функцій за групами.

1. **Законодавчу компетенцію** складають такі повноваження Верховної Ради України:

а) внесення змін до Конституції України, крім розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України»;

б) призначення всеукраїнського референдуму з питань про зміну території України; прийняття законів; затвердження Державного бюджету України та внесення до нього змін<sup>1</sup>;

в) визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики; затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

г) надання в установленій законом термін згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсації міжнародних договорів України<sup>2</sup>.

\* ##

**2. Установчу компетенцію** Верховної Ради України складають її повноваження з формування органів державної влади і державних установ, призначення, затвердження чи обрання посадових осіб тощо. До них, зокрема, можна віднести:

а) повноваження щодо призначення виборів органів публічної

<sup>1</sup> У літературі затвердження Державного бюджету та звіту про його виконання іноді відносять до *фінансової компетенції парламенту*.

<sup>2</sup> Відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Тому відповідні повноваження Верховної Ради щодо ратифікації та денонсації міжнародних договорів України доцільно відносити до її законодавчої компетенції.

259

влади (призначення виборів Президента України, позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, чергових і позачергових виборів до органів місцевого самоврядування);

б) повноваження щодо надання згоди на призначення Президентом України передбачених Конституцією України посадових осіб (Прем'єр-міністра України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України та Генерального прокурора України);

в) повноваження щодо призначення на посаду та звільнення з посади відповідних посадових осіб на власний розсуд (Голови та інших членів Рахункової палати, половини складу Ради Національного банку України, половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Уповноваженого з прав людини, третини складу Конституційного Суду України);

г) повноваження щодо призначення на посаду за поданням Президента України (Голови національного банку України, членів Центральної виборчої комісії України);

д) повноваження з обрання посадових осіб (обрання суддів безстроково).

# \* \*

**3. Контрольну компетенцію** складають повноваження Верховної Ради України, що забезпечують реалізацію контрольної функції парламенту. Згідно з п. 33 ст. 85 Конституції України Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у межах, визначених Конституцією, об'єктом якого є Президент України, виконавча влада, представницький орган Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування тощо. Відповідно, можна виділити контрольні повноваження стосовно до:

а) Президента України - заслуховування щорічних і позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту<sup>1</sup>), встановленої ст. 111 Конституції України; прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, поперед-



<sup>1</sup> Процедура імпичменту запозичено з парламентської практики Англії. 260

ньо підтриманого не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України;

б) Кабінету Міністрів України - розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції України; розгляд за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри Кабінетові Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України (наслідком прийняття такої резолюції є відставка Кабінету Міністрів України);

в) Верховної Ради Автономної Республіки Крим - дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України.

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює згідно зі ст. 101 Конституції України Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

У фінансовій сфері Верховна Рада України здійснює такі контрольні повноваження; контролює виконання Державного бюджету України, приймає рішення щодо звіту про його виконання; затверджує рішення про надання Україною позик і економічної допомоги іншим державам і міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від інших держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України; здійснює контроль за їх використанням. Відповідно до ст. 98 Конституції України контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата.

До контрольних повноважень Верховної Ради можна також віднести право народного депутата України звернутися на сесії Верховної Ради України із запитом до органів Верховної Ради, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності. Керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту.

261

#### **4. Повноваження у сфері зовнішньої політики, оборони та**

**безпеки** передбачають права Верховної Ради України: оголошувати за поданням Президента України стан війни і укладати мир; схвалювати рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; затверджувати загальну структуру, чисельність, визначати функції Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших, утворених відповідно до законів України, військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України; ухвалювати рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України; затверджувати протягом двох днів од моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в

Україні або в окремих її місцевостях; про загальну або часткову мобілізацію; про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації.

\* \* \*

Верховна Рада України здійснює також *інші повноваження*, що їх згідно з Конституцією України віднесено до її відання, зокрема: утворення і ліквідацію районів, встановлення і зміну меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів; затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності; заснування державних нагород, встановлення військових звань, дипломатичних рангів та інших спеціальних звань тощо.

До цієї групи можна також віднести і *повноваження із самоорганізації роботи Верховної Ради України*, а саме: обрання Голови Верховної Ради України, першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України та відкликання їх; затвердження переліку комітетів Верховної Ради України та обрання голів цих комітетів; створення тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій; призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату.

## 5. Акти Верховної Ради України

*Закони; постанови; заяви та звернення; декларації.*

Стаття 91 Конституції України передбачає, що Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти.

**Закон** - це, зазвичай, нормативно-правовий акт<sup>1</sup>, що приймається органом законодавчої влади (Верховною Радою України) чи безпосередньо народом України (на всеукраїнському референдумі) з дотриманням вимог законодавчої процедури, який має вищу (стосовно до всіх інших нормативно-правових актів) юридичну силу та регулює найважливіші суспільні відносини переважно загального характеру.

В юридичній літературі<sup>2</sup> виділяють такі формальні ознаки закону:

- 1) рівень прийняття (загальнодержавний);
- 2) орган прийняття (приймається Верховною Радою України або народом України на референдумі);
- 3) особливий порядок прийняття (прийняття закону включає обов'язкові стадії законодавчого процесу, передбачені Конституцією Верховної Ради України та Регламентом Верховної Ради України);
- 4) невідконтрольність із боку будь-якого органу державної влади (закони можуть бути змінені або скасовані лише Верховною Радою України. Конституційний Суд України може визнати закон неконституційним повністю або в окремій частині, внаслідок чого він або його окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність, але це не означає скасування або зміни самого закону).

Закон має певну структуру, основними елементами якої є: реквізити закону (його назва; найменування органу, який прийняв закон; дата прийняття; підпис особи, уповноваженої підписувати закони); преамбула; статті й рубрики (глави, розділи тощо) закону.

В юридичній літературі використовуються також і різні способи класифікації законів (див. таблицю 5).

У парламентській практиці трапляються й ненормативні закони. Див., наприклад: Хропанюк В. Н. Теорія государства и права.- М., 1998,-С. 243.

Таблиця 5  
Класифікація законів

№ п/п	Критерій класифікації	Види законів
1	Характер норм, що містяться в законах, і процедура їх прийняття	1) Основний закон (конституція) - <i>має найвищу юридичну силу</i> ; 2) конституційні закони (акти конституційного змісту, які формально не входять до структури єдиної конституції) - <i>в деяких, країнах мають проміжну (між конституцією та звичайними законами) юридичну силу</i> ; 3) органічні <sup>1</sup> (додаткові) закони (закони, що приймаються на виконання бланкетних норм Основного закону і визначають статус органів державної влади, процедуру народного голосування) - <i>в деяких країнах мають підвищену юридичну силу</i> ; 4) звичайні закони (акти чинного законодавства) - <i>закони, які видаються в порядку звичайної процедури</i>
2	Суб'єкт прийняття	1) референдарні закони <sup>2</sup> (закони, прийняті референдумом); 2) закони, прийняті парламентом
3	<b>ФОРМА ЗАКОНУ</b>	1) кодекси (закони, які містять упорядковану систему норм, що регулюють певну, стійку систему суспільних відносин); 2) інші закони <sup>3</sup>
4	Галузева ознака	1) галузеві закони (містять норми однієї галузі права); 2) комплексні закони (містять норми кількох галузей права)
5	Механізм правового регулювання	міститься посилання на механізм власної реалізації); 2) закони непрямой дії (закони, які для власної реалізації потребують прийняття додаткових актів);
6	Предмет правового регулювання	1) публічні закони (закони, які доповнюють або змінюють національне законодавство); 2) приватні закони <sup>1</sup> (закони, які визначають правовий статус окремих осіб або організацій); 3) гібридні закони (публічні закони, які певним чином зачіпають приватні інтереси)

<sup>1</sup> Назва «органічні закони» пов'язана з тим, що подібні акти, прийняття яких прямо вимагає Основний закон, мають органічну єдність з Основним законом, стають його зовнішнім «органом» або становлять продовження його «організму».

<sup>2</sup> Термін використано М. О. Крутловим у праці: Конституционный совет Франции.-М., 1993.

<sup>3</sup> Із законодавчої практики інших країн відомі, наприклад, такі форми закону: основи законодавства, модельні (хребетні) закони тощо.

**Постанова** - ненормативний акт, за допомогою якого Верховна Рада України оформлює свої дії щодо самоорганізації (обрання керівних посадових осіб Верховної Ради, утворення комітетів та обрання їхніх голів), обрання, призначення, затвердження відповідних посадових осіб тощо.

\* \* \*

Із практики Верховної Ради України відомі також такі акти, як заяви, звернення та декларації.

**Заяви та звернення** - акти ненормативного характеру, які містять заклики до парламентів, інших вищих органів інших 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 14 жовтня 2003 р. Заяві Верховної Ради України «З приводу подій у Керченській протоці» дається оцінка ситуації, що склалася через будівництво російською стороною гідротехнічної споруди в напрямку українського острова Тузла, розпочатого без попереднього повідомлення та узгодження з відповідними державними органами України.

У цій Заяві Верховної Ради України були також сформульовані пропозиції до Федеральних Зборів Російської Федерації втрутитися в ситуацію з метою негайного припинення будь-яких односторонніх дій, які суперечать принципам добросусідства і духу стратегічного партнерства між Україною та Росією і можуть бути спрямовані на порушення державного суверенітету України, її територіальної недоторканності.

Заклик об'єднати зусилля в реалізації Плану дій та Йоганнес-бурзької декларації зі сталого розвитку, узгоджуючи її взаємопов'язані завдання - економічний та соціальний розвиток і захист довкілля - на локальному, національному, регіональному і глобальному рівнях із наданням пріоритету боротьбі з бідністю міститься, наприклад, у Зверненні Верховної Ради України до парламентів, урядів та громадськості держав Європи, схваленому постановою Верховної Ради України 22 травня 2003 р.

Із практики Верховної Ради України відомі також і звернення, що мають не міжнародний, а внутрішній характер, наприклад,

<sup>1</sup> Є характерними для країн англосаксонської системи права

265

Звернення до Українського народу учасників спеціального засідання Верховної Ради України 14 травня 2003 р. щодо вшанування пам'яті жертв голодомору 1932-1933 років.

\* \* \*

**Декларація** - акт, який у загальній, принциповій формі передає основні властивості конституційно-правового регулювання, виражає наміри та зобов'язання учасників правових відносин. Декларації, прийняті Верховною Радою (зокрема Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., Декларація прав національностей України від 1 листопада 1991 р.), мають нормативний характер, але безпосереднє їх застосування, через загальний характер норм декларацій, ускладнено. Декларативні положення реалізуються, здебільшого, за допомогою конкретніших приписів.

## **6. Організація Верховної Ради України**

*Керівні посадові особи Верховної Ради України; органи Верховної Ради України; депутатські групи і фракції у Верховній Раді України.*

Питання організації Верховної Ради України регламентуються Конституцією України, Регламентом Верховної Ради України, прийнятим 27 липня 1994 р., Законом України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р.

Основними елементами організації Верховної Ради України є:  
керівні посадові особи Верховної Ради України;  
органи Верховної Ради України;  
депутатські групи та фракції у Верховній Раді України;  
Апарат Верховної Ради України.

**Керівні посадові особи Верховної Ради.** Очолює Верховну Раду України Голова Верховної Ради України, який обирається Верховною Радою України зі свого складу та відкликається нею. Порядок обрання Голови Верховної Ради України детально регламентується Регламентом Верховної Ради.

Так, кандидатури на посаду Голови Верховної Ради України

В англосаксонських країнах голову парламенту традиційно називають *спікером*

висуваються на альтернативній основі на засіданні Верховної Ради України депутатами та їхніми групами (фракціями). Кожний депутат має право висунути для обрання свою кандидатуру. Обговорення кандидатур на посаду Голови Верховної Ради України здійснюється на засіданні Верховної Ради України. При цьому на кожну кандидатуру відводиться дві години сесійного часу, зокрема для доповіді кандидата - 30 хвилин. Вибори Голови Верховної Ради України здійснюються таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів. Про обрання Голови Верховної Ради України Верховна Рада приймає відповідну постанову.

У будь-який час Голова Верховної Ради України може бути відкликаний Верховною Радою на його прохання, а також з огляду на незадовільну його роботу на цій посаді або через інші обставини, що унеможливають виконання ним своїх обов'язків. Дострокове припинення депутатських повноважень особою, яка обрана Головою Верховної Ради України, одночасно припиняє і його повноваження як Голови Верховної Ради України.

Пропозиції про відкликання Голови Верховної Ради України можуть вноситися: Головою Верховної Ради України за його письмовою заявою або не менш як 1/3 народних депутатів від їхньої фактичної кількості за їхніми підписами. Постанова Верховної Ради України про відкликання Голови Верховної Ради України приймається:

- 1) відкритим (але не поіменним) голосуванням, якщо відкликання Голови Верховної Ради України здійснюється з огляду на подання особистої заяви;
- 2) поданням бюлетенів для таємного голосування, коли питання про відкликання розглядається не за його власною ініціативою.

Голова Верховної Ради України відповідно до ст. 88 Конституції України та Регламенту Верховної Ради України:

1. Веде засідання Верховної Ради України.
2. Організовує підготування питань до розгляду на засіданнях Верховної Ради України.
3. Підписує акти, прийняті Верховною Радою України.
4. Представляє Верховну Раду України в зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав.
5. Організовує роботу апарату Верховної Ради України.
6. Вживає заходів до охорони та захисту честі й гідності Верховної Ради України, її органів і депутатів.

7. Видає розпорядження про опублікування актів Верховної Ради України, що не потребують підписання Президентом України.
8. Забезпечує внутрішню і зовнішню безпеку Верховної Ради України.
9. Розпоряджається використанням приміщень, споруд, обладнання, а також територій, що перебувають у віданні Верховної Ради України.
10. Затверджує положення про документообіг у Верховній Раді України.
11. Забезпечує розроблення проекту кошторису витрат Верховної Ради України.
12. Розпоряджається коштами, виділеними Верховній Раді України згідно з затвердженим бюджетом і кошторисом витрат Верховної Ради України тощо.

Розпорядження Голови Верховної Ради України можуть бути змінені, доповнені, скасовані рішенням Верховної Ради України, прийнятим більшістю голосів депутатів від їхньої фактичної кількості.

Перший заступник Голови Верховної Ради України і заступник Голови Верховної Ради України обираються на строк повноважень Верховної Ради України із загалу народних депутатів України, кандидатури яких представляє Верховній Раді України Голова Верховної Ради України. Вибори проводяться таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів. Перший заступник Голови Верховної Ради України і заступник Голови Верховної Ради України за дорученням Голови Верховної Ради України виконують окремі його функції, беруть участь у розробленні проекту кошторису витрат Верховної Ради України, звіту про витрати з кошторису Верховної Ради України, контролюють виконання головами відповідних комітетів Верховної Ради України їхніх посадових обов'язків, не рідше одного разу на рік подають звіт Верховній Раді України про свою діяльність і організацію діяльності Верховної Ради України та її органів з питань, віднесених до їхнього відання.

Регламент Верховної Ради України передбачає, що перший заступник Голови Верховної Ради України веде організаційну та іншу роботу з питань взаємодії Верховної Ради України з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також із питань підготування і розгляду у Верховній Раді України законопроекту про Державний бюджет України та звіту про його виконання. Заступник Голови Верховної Ради України веде організаційну та іншу роботу з питань взаємодії Верховної Ради України з органами судової влади, а також із питань здійснення Верховною Радою

України та її органами законопроектної діяльності, законодавчої процедури і контрольних повноважень (за винятком питань, віднесених до відомо першого заступника Голови Верховної Ради України). Заступники Голови Верховної Ради України видають розпорядження, які можуть бути змінені, доповнені, скасовані Головою Верховної Ради України, а також рішенням Верховної Ради України, прийнятим більшістю голосів депутатів від їхньої фактичної кількості.

Верховна Рада України четвертого скликання обрання Голови Верховної Ради України, Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України здійснила згідно зі спеціальною процедурою, що передбачала одночасне («пакетне») голосування за кандидатури на посади Голови Верховної Ради України, Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України (постанова Верховної Ради України «Про процедуру розгляду питання про обрання Голови Верховної Ради України, Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України четвертого скликання» від 15 травня 2002 р.).

\* \* \*

**Органи Верховної Ради України.** Органами Верховної Ради України є:

1. *Комітети Верховної Ради.* Комітети - постійно діючі органи, які створюються на строк повноважень Верховної Ради України на основі пропорційного представництва депутатських груп та фракцій. Згідно зі ст. 89 Конституції України Верховна Рада України

затверджує перелік комітетів, обирає голів цих комітетів. Функції парламентських комітетів визначено в Законі України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р. (ст. 5). Їхні функції:

1) законопроектна робота, зокрема організація розроблення за дорученням Верховної Ради України чи з власної ініціативи проектів законів та інших актів, що розглядаються Верховною Радою України, попередній розгляд і підготування висновків і пропозицій щодо законопроектів, внесених іншими суб'єктами законодавчої ініціативи, доопрацювання та редагування за дорученням Верховної Ради України чи з власної ініціативи окремих законопроектів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях, визначення завдань щодо розроблення законопроектів чи їхніх структурних частин, узагальнення зауважень і пропозицій, що надійшли внаслідок їх всенародного обговорення;

269

2) збір, вивчення, дослідження інформації з питань, що належать до компетенції комітетів, організація слухань із цих питань, зокрема на засіданнях Верховної Ради України;

3) здійснення контролю за дотриманням та реалізацією Конституції та законів України, інших нормативних актів Верховної Ради країни, за відповідністю підзаконних актів Конституції, законам України, а також вивчення ефективності їх застосування;

4) вивчення доцільності та ефективності дій Уряду України, інших органів державної виконавчої влади, їхніх посадових осіб у питаннях, віднесених до компетенції комітетів, підготування й подання відповідних висновків на розгляд Верховної Ради України;

5) участь у складанні, прийнятті, контролі за виконанням державного бюджету в частині, що віднесена до компетенції комітетів, з метою забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів;

6) попередній розгляд і підготування висновків і пропозицій щодо ратифікації чи денонсації міжнародних договорів і угод, проектів перспективних програм економічного і соціально-культурного розвитку України, звітів про їх виконання та інших питань, що розглядаються Верховною Радою України;

7) попереднє обговорення кандидатур посадових осіб, які відповідно до Конституції та законів України обираються, призначаються або затверджуються Верховною Радою України, заслуховування та підготування для розгляду Верховною Радою України відповідних висновків щодо цих кандидатур;

8) обговорення кандидатур посадових осіб, призначення яких відповідно до законодавства погоджується з комітетами, підготування відповідних висновків щодо цих осіб.

2. *Тимчасові спеціальні комісії* створюються Верховною Радою для підготування і попереднього розгляду відповідних питань, наприклад, для доопрацювання проектів законів та інших актів Верховної Ради, для вивчення чи дослідження питань, віднесених до її компетенції.

Тимчасова спеціальна комісія згідно з Регламентом Верховної Ради обирається із загалу народних депутатів України, які дали на це згоду. Мінімальний кількісний склад комісії повинен забезпечувати представництво не менш як по одному депутату від кожної зареєстрованої депутатської групи або фракції. Голова комітету Верховної Ради не може бути обраний головою тимчасової спеціальної комісії.

3. *Тимчасові слідчі комісії* створюються Верховною Радою

України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, за умови, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу

Верховної Ради. Висновки і пропозиції таких спеціальних слідчих комісій згідно з Конституцією України (ч. 5 ст. 89) не є вирішальними для слідства і суду.

- Верховна Рада України четвертого скликання 15 травня 2002 р. утворила 24 комітети:
- з питань аграрної політики та земельних відносин;
  - з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією;
  - з питань будівництва, транспорту і зв'язку;
  - з питань бюджету;
    - з питань державного будівництва та місцевого самоврядування;
    - з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи;
    - з питань економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій;
  - з питань європейської інтеграції;
  - з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності;
  - з питань культури і духовності;
    - з питань молодіжної політики, фізичної культури, спорту і туризму;
  - з питань науки і освіти;
  - з питань національної безпеки і оборони;
  - з питань охорони здоров'я, материнства та дитинства;
    - з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки;
    - з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин;
  - з питань правової політики;
  - з питань промислової політики і підприємництва;
    - з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України;
  - з питань свободи слова та інформації;
  - з питань соціальної політики та праці;
  - з питань фінансів і банківської діяльності;
  - у закордонних справах;
  - у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів.

Крім того, утворено спеціальну контрольну комісію з питань приватизації.

271

**Групи (фракції) народних депутатів.** Важливим елементом організації Верховної Ради України є депутатські групи, які формуються як на партійній, так і на позапартійній основі. Депутатські групи, сформовані на основі партійної належності депутатів, називаються депутатськими фракціями. До складу депутатської фракції можуть входити й позапартійні депутати, які підтримують програмні документи відповідної партії. Депутатські групи, сформовані на позапартійній основі, об'єднують депутатів, які поділяють однакові або схожі погляди з питань державного і соціально-економічного розвитку.

У формуванні депутатських груп (фракцій) мають бути дотримані певні умови, а саме:

- Чисельність групи або фракції не може бути меншою від 14 народних депутатів<sup>1</sup>.
- Депутатські групи не можуть формуватися для захисту приватних, комерційних, місцевих, професійних чи релігійних інтересів.
- Депутат не може входити до складу більш як однієї зареєстрованої депутатської групи (фракції). Голова Верховної Ради України і його заступники не входять до складу жодної депутатської групи (фракції).
- Повна та скорочена назва депутатської фракції повинна збігатися з назвою відповідної партії. У разі, коли депутатська фрак-



Що стосується депутатських фракцій, то вони згідно з постановою Верховної Ради України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» від 13 травня 1998 р. утворюються виключно депутатами на основі політичних партій та блоків політичних партій, *що подолали чотиривідсотковий бар'єр на виборах до Верховної Ради, за умови, що до складу кожної з фракцій входить не менш як 14 народних депутатів України.* Конституційний Суд України своїм рішенням у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) постанови Верховної Ради України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» (справа про утворення фракцій у Верховній Раді України) визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення постанови Верховної Ради України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» від 13 травня 1998 р., за яким фракції у Верховній Раді утворюються народними депутатами України лише «на основі політичних партій, що подолали чотиривідсотковий бар'єр на виборах до Верховної Ради України 29 березня 1998 р.». Відповідно до цього рішення Конституційного Суду України вимоги щодо чисельного складу депутатських фракцій *поширюються і на депутатські групи.*

ція об'єднує депутатів з кількох партій, її назва повинна містити назви цих партій.

Депутатські групи (фракції) реєструються в Апараті Верховної Ради України. Умовою реєстрації є надходження до Апарату Верховної Ради України підписаного персонально депутатами письмового повідомлення про сформування депутатської групи (фракції) із зазначенням її назви, мети чи завдань, персонального складу та партійної належності членів групи (фракції), а також депутатів, які уповноважені представляти групу (фракцію). Зареєстровані депутатські групи (фракції) користуються правами:

- на пропорційне (виходячи з кількості їхніх членів) представництво в усіх органах Верховної Ради України та офіційних парламентських делегаціях;

- на виступ свого представника з усіх питань порядку денного на засіданнях Верховної Ради України;

- депутатська група (фракція), з ініціативи якої розглядається питання, має право на виступ свого представника після припинення обговорення на засіданнях Верховної Ради та її органів.

Голова Верховної Ради України забезпечує зареєстровані депутатські групи (фракції) приміщенням, необхідним обладнанням тощо, а також закріплює за ними адміністративно-технічний персонал, який користується їхньою довірою, для подання допомоги у здійсненні депутатськими групами (фракціями) передбачених законами і Регламентом Верховної Ради України повноважень.

За станом на 9 липня 2004 р. у Верховній Раді України було утворено 10 депутатських фракцій та 3 депутатських групи, зокрема:

1. Депутатські фракції:

- «Наша Україна» (110 депутатів);
- «Регіони України» (63 депутата);
- Комуністичної партії України (59 депутатів);
- СДПУ (о) (37 депутатів);
- Політичної партії «Трудова Україна» (29 депутатів);
- СПУ (20 депутатів);
- Блоку Юлії Тимошенко (19 депутатів);
- НДП та ПППУ (17 депутатів);
- Аграрної партії України (16 депутатів);
- Позафракційні (23 депутати).

2. Депутатські групи:

- «Демократичні ініціативи Народовладдя» (28 депутатів);

- «Центр» (19 депутатів);
- «Союз» (17 депутатів).

273

## 7. Порядок роботи Верховної Ради України

*Сесія Верховної Ради України; порядок ведення пленарних засідань Верховної Ради України; обговорення питань порядку денного на засіданні Верховної Ради України; порядок прийняття рішень Верховної Ради України.*

Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Законом про регламент Верховної Ради України<sup>1</sup>.

Згідно з ч. 1 статті 82 Конституції України Верховна Рада України працює сесійно.

**Сесія Верховної Ради України** - термін, протягом якого Верховна Рада проводить пленарні засідання та приймає рішення з питань, віднесених до її відання Конституцією України. В перерві між пленарними засіданнями проводяться засідання комітетів та інших органів Верховної Ради.

Сесії Верховної Ради поділяються на чергові та позачергові.

*Чергові сесії Верховної Ради України* починаються (без скликання) першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року (ч. 1 ст. 83 Конституції України).

*Позачергові сесії Верховної Ради України* із зазначенням порядку денного скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України або на вимогу Президента України. При цьому, вмотивовані пропозиції про скликання позачергової сесії Верховної Ради України, підписані ініціаторами, направляються Голові Верховної Ради України із зазначенням питань і, за звичайних обставин, з проектами документів, розгляд яких пропонується.

Позачергова сесія Верховної Ради України за звичайних обставин скликається не пізніше як у десятиденний термін після надходження пропозиції про її скликання. Розпорядження Голови Верховної Ради України про скликання позачергової сесії Верховної Ради України, згідно з Регламентом Верховної Ради України, публікується не пізніше як за три дні до її відкриття із зазначенням питань, що їх пропонується винести на розгляд позачергової сесії. У разі введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні

<sup>1</sup> Зараз діє Регламент Верховної Ради України, прийнятий 27 липня 1994 р.

Верховна Рада України збирається у дводенний строк без скликання. У цьому разі Голова чи Апарат Верховної Ради України терміново повідомляють народних депутатів України про місце засідань Верховної Ради України, якщо вони відбуватимуться не в будинку Верховної Ради України, а в іншому приміщенні.

Окремо Конституція України та Регламент Верховної Ради України регулюють процедуру *першої сесії* новообраної Верховної Ради.

Так, Верховна Рада України збирається (без скликання) на першу сесію не пізніше ніж на 30-й день після офіційного оголошення результатів виборів. При цьому Верховна Рада України згідно з ч. 3 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 України, організовує роботу

Верховної Ради України і підписує прийняті нею акти до обрання Голови Верховної Ради України та його заступників. Далі засідання Верховної Ради України веде Голова Верховної Ради України або його заступники.

У сесійний період щотижнева робота Верховної Ради України та її комітетів починається у вівторок о 10-й годині та закінчується у п'ятницю о 14-й годині.

Понеділок кожного тижня відводиться для самостійної роботи депутатів, пов'язаної зі здійсненням депутатських повноважень, для їхньої роботи в депутатських фракціях або у виборчих округах.

Згідно з Регламентом Верховна Рада України не може приймати рішення щодо використання робочого часу депутатів у понеділок для інших цілей, окрім випадків, коли депутати залучаються до роботи під час надзвичайного чи воєнного стану або для виконання доручень за рішеннями Верховної Ради України.

Робочий день Верховної Ради України та її комітетів починається о 10-й годині і триває до 18-ї години з перервою з 12-ї години до 12-ї години 30 хвилин і з обідньою перервою з 14-ї до 16-ї години.

Верховна Рада України, якщо вона не приймає ad hoc іншого рішення, проводить протягом дня два засідання: ранкове- з 10-ї до 14-ї години і вечірнє- з 16-ї до 18-ї години. Засідання Верховної Ради України або її робочого органу може бути продовжено головуючим на засіданні понад визначений робочий час не більше ніж на 15 хвилин. Інші одноразові зміни часу роботи можуть здійснюватися, якщо за це без обговорення проголосувала більшість

275

депутатів від їхньої фактичної кількості. За звичайних обставин рішення про продовження пленарного засідання після 18-ї години ухвалюється Верховною Радою України не пізніше, як на ранковому засіданні того ж дня.

*Порядок денний* чергової сесії Верховної Ради України має два розділи: перший - питання, які повністю підготовлені для внесення до розкладу пленарних засідань Верховної Ради України; другий - питання, підготування і доопрацювання яких Верховна Рада України доручає здійснити комітетам Верховної Ради України та відповідним органам.

Пропозиції до проекту порядку денного сесії вносяться особами та органами, які згідно з Конституцією України мають право законодавчої ініціативи, не пізніш як за місяць до відкриття чергової сесії. Пропозиції до порядку денного сесії, внесені пізніше, як за місяць до відкриття чергової сесії або під час чергової сесії, виносяться на розгляд Верховної Ради України для включення до порядку денного сесії після їх попереднього розгляду.

*Розклад засідань* Верховної Ради України повинен містити інформацію про день і час проведення пленарних засідань не менш як на двотижневий термін. Він приймається Верховною Радою України без обговорення за пропозицією Голови Верховної Ради України. Верховна Рада України наприкінці кожного тижня її пленарних засідань уточнює розклад засідань на наступний, не менш як двотижневий, термін.

До *порядку денного пленарного засідання* вносяться питання з першого розділу порядку денного сесії Верховної Ради України. До порядку денного засідань Верховної Ради України щотижня під час її пленарної роботи включається не менше двох годин для проведення обговорення питань, які можуть бути не пов'язані з питаннями порядку денного сесії (різне).

Щоденно на початку першого пленарного засідання (без включення цього питання до порядку денного засідання) відводиться до 30 хвилин, для стислих (до 3 хвилин) виступів депутатів з внесенням пропозицій (крім тих, що вносяться у спеціально встановленому

порядку), оголошенням запитів, заяв, повідомлень. При цьому обговорення не відкривається.

\* \* \*

**Порядок ведення пленарних засідань.** Пленарні засідання Верховної Ради України проводяться згідно з розкладом засідань. Їх відкривають, ведуть і закривають Голова Верховної Ради України

або його заступники, а на першій сесії новообраної Верховної Ради України - найстарший за віком народний депутат, а після обрання президії сесії - члени президії. Якщо ці особи з будь-яких причин не здійснюють цього, то ці функції виконує обраний депутатами ad hoc головуючий на засіданні.

Головуючий на засіданні Верховної Ради України згідно з Регламентом здійснює такі функції:

- 1) відкриває, закриває та неупереджено веде засідання, оголошує перерви в засіданнях Верховної Ради України;
- 2) виносить на обговорення проекти законів, постанов, інших актів Верховної Ради України, оголошує їх повну назву, редакцію та ініціаторів внесення; інформує про матеріали, що надійшли на адресу Верховної Ради України;
- 3) організовує розгляд питань;
- 4) повідомляє списки осіб, які записалися для виступу;
  - 5) надає слово для доповіді (співповіді), виступу, оголошує наступного промовця;
  - 6) створює рівні можливості депутатам для участі в обговоренні питань;
- 7) ставить питання на голосування, оголошує його результати;
- 8) забезпечує дотримання цього Регламенту всіма присутніми на засіданні;
- 9) робить офіційні повідомлення, а також ті, які вважає за необхідне оголосити;
- 10) вживає заходів до підтримання порядку на засіданні;
- 11) має право виправляти фактичні помилки, допущені у виступах на пленарному засіданні;
- 12) здійснює інші повноваження, що впливають із Регламенту.

Під час засідання Верховної Ради України головуючий зобов'язаний утриматися від коментарів і оцінок щодо промовців та їхніх виступів.

Засідання Верховної Ради України проводяться відкрито. Закрите засідання може бути проведено за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради України (ч. 1 ст. 84 Конституції України).

На початку кожного засідання Верховної Ради України головуючий проводить за допомогою електронних засобів поіменну реєстрацію народних депутатів України, присутніх на засіданні, повідомляє Верховну Раду України про кількість депутатів, про яких відомо, що вони відсутні з поважних причин.

На початку першого засідання кожного робочого дня головую-

277

чий оголошує порядок денний на весь день роботи. Питання розглядаються в тій послідовності, в якій їх включено до порядку денного засідання.

\* \* \*

**Обговорення питань порядку денного на засіданні** Верховної Ради України включає:

- 1) доповідь, запитання доповідачеві та відповіді на них;
- 2) співповіді (в разі необхідності), запитання співповідачам і відповіді на них;

3) виступи депутатів з оголошенням та обґрунтуванням окремої думки, якщо вона є додатком до висновків чи пропозицій комітетів, з приводу яких виступали доповідач і співдоповідачі, за умови, що окрему думку не було поширено серед депутатів разом з висновком відповідного комітету;

4) виступ ініціатора внесення пропозиції;

5) внесення, обговорення і прийняття рішення щодо преюдиціальних і відкладальних питань та питань про неприйнятність, якщо такі є;

б) виступи по одному представнику від комітетів Верховної Ради України або тимчасових спеціальних комісій, якщо їхні висновки щодо обговорюваного питання чи пропозиції не було розповсюджено серед депутатів згідно з поданням комітету чи комісії;

7) виступи представників від кожної зареєстрованої депутатської групи і фракції;

8) виступи депутатів;

оголошення головуючим на засіданні про припинення обговорення та повідомлення про тих, що виступили і записалися на виступ;

9) внесення депутатами пропозицій, які не були виголошені під час обговорення (крім тих, що вносяться у спеціально встановленому порядку);

10) підсумкове слово співдоповідачів і доповідача;

11) уточнення і оголошення головуючим на засіданні пропозицій, які надійшли щодо обговорюваного питання і ставитимуться на голосування;

12) виступ із мотивів голосування депутата - ініціатора внесення пропозиції, що розглядається, якщо він не використав права на виступ перед оголошенням припинення обговорення, або депутата від депутатської групи (фракції) - ініціатора внесення обговорюваного питання;

13) виступи з мотивів голосування по одному представнику від кожної зареєстрованої депутатської групи (фракції);

14) виступи з мотивів голосування по одному депутату від кожної зареєстрованої депутатської групи (фракції), якщо вони мають протилежні погляди щодо виголошеної на засіданні Верховної Ради думки депутатської групи (фракції);

15) виступи депутатів із мотивів голосування. Головуючий на засіданні надає слово за заявами про надання

слова згідно з цим переліком. Якщо список бажаючих виступити вичерпано, або якщо ніхто не подав заяву про надання слова, а також у разі закінчення визначеного для обговорення часу чи прийняття рішення про скорочення обговорення головуючий на засіданні оголошує про припинення обговорення.

З процедурних і деяких інших, прямо зазначених у Регламенті, питань проводиться скорочене обговорення, а саме:

1) виступи ініціаторів із внесенням та обґрунтуванням пропозицій;

2) виступ голови або представника від головного комітету, якщо приймається рішення щодо питання, яке готувалося цим комітетом;

3) виступи двох депутатів на підтримку кожної пропозиції та двох депутатів не на її підтримку;

4) уточнення та оголошення головуючим на засіданні пропозицій, які надійшли і ставитимуться на голосування;

5) виступи з мотивів голосування по одному представнику від кожної зареєстрованої депутатської групи (фракції).

Під час засідання Верховної Ради України депутати не повинні заважати промовцям і слухачам діями, які перешкоджають викладенню або сприйманню виступу.

У Регламенті Верховної Ради України значна увага приділяється питанням дисципліни та етики пленарних засідань.

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 їхньої фактичної кількості, визначеною без обговорення голосуванням, може запропонувати депутатаві 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 входять питання депутатської етики, Верховна Рада без обго-

279

ворення може прийняти рішення про позбавлення депутата права 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.

Якщо під час засідання Верховної Ради України в будинку Верховної Ради України депутат учинить дії, що містять ознаки злочину, обговорення припиняється. Головуючий на засіданні повідомляє Верховну Раду України про факт, що відбувся, закриває засідання і негайно звертається до Генерального прокурора України з пропозицією вжити відповідних заходів. У разі, коли зазначені дії вчинено до відкриття пленарного засідання, під час його перерви чи після закриття, головуючий на засіданні повідомляє Верховну Раду України про них після перерви або під час відкриття найближчого засідання.

\* \* \*

Порядок **прийняття рішень** Верховної Ради **України**. Обговорення питання порядку денного завершується прийняттям відповідного рішення. Згідно з ч. 2 ст. 84 Конституції України рішення Верховної Ради України з будь-якого питання приймаються виключно на її пленарних засіданнях голосуванням і після його обговорення'.

Голосування здійснюється депутатами особисто в залі засідань Верховної Ради України або у відведеному для таємного голосування місці біля залу для засідань.

Регламент передбачає такі види голосування у Верховній Раді:

1. *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 якогось рішення не оголошується. Головуючий на засіданні, Голова Верховної Ради України і його заступники в сигнальному голосуванні участі не беруть.

2. *Відкрите нефіксоване*.

Без обговорення, згідно з Регламентом, можуть прийматися рішення з процедурних та організаційних питань роботи Верховної Ради, спрямовані на одноразове (ad hoc) відхилення від закріплених у Регламенті положень.

3. *Відкрите фіксоване (поіменне)*.

Відкрите нефіксоване та відкрите фіксоване голосування здійснюється за допомогою електронної системи підрахунку голосів, яка працює в одному з двох її режимів:

- а) без можливості фіксації персональних результатів голосування кожного депутата;
- б) з можливістю фіксації (зокрема роздрукуванням) персональних результатів голосування кожного депутата.

Поіменне голосування проводиться за пропозицією будь-кого з депутатів, підтриманою не менш як 1/3 депутатів, які взяли участь у голосуванні.

Дані про результати поіменного голосування роздруковують-ся відразу після голосування і надаються Апаратом Верховної Ради уповноваженим представникам депутатських груп (фракцій) за їхнім зверненням, а також для ознайомлення депутатам за їхнім зверненням.

4. *Таємне подання бюлетенів* - застосовується Верховною Радою України для персональних обрань, призначень, затверджень на посади чи до складу колегіальних органів, або відкликань чи усунень із посади.

Закон України, постанова Верховної Ради України 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 України (ст. 91 Конституції України).

Законопроект про внесення змін до Конституції України вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України.

Рішення з процедурних питань приймаються більшістю голосів депутатів, які взяли участь у голосуванні (тобто подали голоси «за», «проти» або «утримався»).

## 8. Законодавчий процес та його стадії

*Поняття і стадії законодавчого процесу; законодавча ініціатива; попередній розгляд законопроекту в комітетах Верховної Ради України; обговорення законопроекту на пленарних засіданнях Верховної Ради України з його наступним прийняттям або відхиленням; підписання та оприлюднення закону.*

281

**Законодавчий процес** - чітко врегульована Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України діяльність, яка полягає у творенні законів. Ця діяльність здійснюється в кілька послідовних етапів або стадій. Звичайно виділяють основні стадії законодавчого процесу:

- 1) підготування законопроекту (законодавчої пропозиції) та внесення його до Верховної Ради України - законодавча ініціатива;
- 2) попередній розгляд законопроекту в комітетах Верховної Ради України;
- 3) обговорення законопроекту на пленарних засіданнях Верховної Ради України з його наступним прийняттям або відхиленням (повністю чи частково);
- 4) підписання (санкціонування) та оприлюднення закону<sup>1</sup>. Крім основних, може виникнути потреба в додатковій стадії - обговорення вмотивованих пропозицій Президента України в разі повернення ним прийнятого закону до Верховної Ради України (повторний розгляд).

**Підготування законопроекту та внесення його до Верховної Ради України.** Згідно з Регламентом Верховної Ради України розроблення проектів законів здійснюється за правом, визначеним законом, за дорученням Верховної Ради України, на замовлення на договірній основі, а також в ініціативному порядку. Верховна Рада України може доручити розроблення проекту закону (його структурної частини) комітету або тимчасовій спеціальній комісії Верховної Ради України, а також Кабінету Міністрів України.

Розроблення 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** - офіційне внесення до Верховної Ради України уповноваженим суб'єктом законопроекту або законодавчої пропозиції. Законопроект та законодавча пропозиція - дві

' У деяких працях останню стадію поділяють на дві самостійні стадії: а) підписання закону або його відхилення (накладання вето); б) опублікування (оприлюднення) закону.- Див.: Гузнов А. Г., Кененов А. А., Рождест-венская Т. Е. Современный законодательный процесс: основные институты и понятия.- Смоленск: ТРАСТ-ИМАКОМ, 1995.- С. 4.

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 виключає частину основної пропозиції.

Законопроекти та законодавчі пропозиції, які вносяться на ім'я Верховної Ради України, реєструються в Апараті Верховної Ради.

Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України мають особи та органи, визначені ст. 93 Конституції України. До них належать:

- 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 чи орган можуть в ініціативному порядку розробляти законопроекти або законодавчі пропозиції, але вносяться вони до Верховної Ради України лише визначеними Конституцією України суб'єктами права законодавчої ініціативи.

Наявність у суб'єкта права законодавчої ініціативи означає, що Верховна Рада України зобов'язана розглянути внесений ним законопроект або законодавчу пропозицію.

Конституція України суттєво обмежує коло суб'єктів права законодавчої ініціативи в разі перегляду Конституції України та внесенні до неї змін і доповнень. Так, законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

\*\*\*

**Попередній розгляд законопроекту в комітетах Верховної Ради України.** Законодавча пропозиція чи законопроект після поширення їх серед депутатів для попереднього розгляду і підготування висновку про доцільність їх прийняття і включення до порядку денного сесії, а також про порядок подальшої роботи над ними передаються відповідним комітетам Верховної Ради України

283

з визначенням терміну виконання і одночасно передаються комітету, до компетенції якого входять питання конституційності актів. При цьому для підготування висновку визначається *головний комітет*, якому інші комітети у визначений термін подають свої висновки про наслідки розгляду ними законодавчої пропозиції чи законопроекту.



Головний комітет вивчає законопроект на його прийнятність. Питання про неприйнятність законопроектів може виникнути на таких підставах:

- 1) їх невідповідності ратифікованим міжнародним договорам і угодам;
- 2) їх невідповідності Конституції або чинним законам України, іншим актам Верховної Ради України;
- 3) коли їх прийняття не входить до компетенції Верховної Ради України;
- 4) коли вони виходять за межі законодавчого регулювання взагалі або за власні зокрема;
- 5) коли наслідком їх прийняття буде неузгоджене з Кабінетом Міністрів України скорочення надходжень або виникнення чи збільшення видатків із державного або місцевих бюджетів.

Під час попереднього обговорення законопроекту в комітетах Верховної Ради України може бути поставлене преюдиціальне або відкладальне питання стосовно законопроекту в цілому чи його структурної частини, з пропозицією не розглядати його взагалі або відкласти його розгляд чи прийняття остаточного рішення щодо нього до настання певних обставин чи здійснення певних дій.

Законодавча пропозиція чи законопроект після попереднього розгляду у відповідних комітетах з їхніми висновками передаються на розгляд Верховної Ради України для постановлення рішення щодо внесення їх до порядку денного сесії.

\* \* \*

**Обговорення законопроекту на пленарних засіданнях Верховної Ради України здійснюється впродовж трьох читань.**

За *першого читання* обговорюються основні положення законопроекту. При цьому Верховна Рада України заслуховує доповідь його ініціатора, співдоповіді ініціаторів внесення кожного альтернативного законопроекту (якщо такі є) в порядку їх надходження, співдоповідь головного комітету; заслуховує відповіді на запитання, обговорює основні положення законопроекту і його структуру (частини, розділи, глави, статті, повноту й послідовність їх викла-

дення); заслуховує пропозиції та зауваження щодо них, розглядає пропозиції про опублікування законопроекту для народного обговорення.

За наслідками обговорення законопроекту в першому читанні Верховна Рада України може прийняти рішення про:

- 1) відхилення законопроекту;
- 2) передання законопроекту на доопрацювання з установленням терміну доопрацювання і повторне подання його на перше читання;
- 3) опублікування законопроекту для народного обговорення, доопрацювання його з урахуванням наслідків обговорення і повторне подання на перше читання (кількість повторних перших читань необмежена);
- 4) прийняття законопроекту за основу (з можливим доопрацюванням) і доручення відповідним комітетам підготувати законопроект на друге читання.

*Друге читання* полягає в постатейному обговоренні законопроекту і внесених депутатами пропозицій, поправок. До другого читання законопроект подається у вигляді таблиці, яка містить:

- 1) законопроект, прийнятий в першому читанні за основу;
- 2) всі внесені і не відкликані в установленому порядку пропозиції, поправки;
- 3) висновки головного комітету щодо внесених пропозицій, поправок, поправок до поправок;
- 4) законопроект у редакції, запропонованій головним комітетом для другого читання.

Під час другого читання законопроекту Верховна Рада України здійснює постатейне голосування. На голосування ставиться окремо кожна стаття законопроекту.

Друге читання завершується прийняттям Верховною Радою України рішення про:

- 1) відхилення законопроекту;
- 2) повернення законопроекту на доопрацювання з подальшим поданням його на повторне друге читання;
- 3) опублікування для народного обговорення законопроекту в редакції, прийнятій на першому або другому читанні, доопрацювання з урахуванням наслідків обговорення і повторне подання його на друге читання;
- 4) повернення законопроекту на доопрацювання з подальшим поданням його на третє читання (за умови, що обсяг визначених Верховною Радою України для доопрацювання і розгляду на

285

третьому читанні статей є незначним, що вони не мають преюдиціального, першопрохідного чи визначального характеру стосовно інших статей законопроекту і щодо них теж нема питання про неприйнятність або преюдиціального чи відкладального питання);

5) прийняття законопроекту в другому читанні, підготування його і подання на третє читання (одночасно Верховна Рада України визначає комітети Верховної Ради України та інші органи для розроблення, попереднього розгляду і подання проекту плану організаційних, кадрових, фінансових, матеріально-технічних, інформаційних заходів для введення закону в дію в разі його прийняття).

*Третє читання* проводиться з метою внесення редакційних правок, узгодження структурних частин схваленого в другому читанні законопроекту між собою, узгодження розглянутого законопроекту з іншими законами. Під час третього читання також розглядаються і приймаються рішення щодо тих статей і поправок, розгляд яких за рішенням Верховної Ради України виносився на третє читання.

На третє читання законопроект подається головним комітетом у вигляді кінцевої його редакції. Внесені на третє читання пропозиції та поправки, відхилені за рішенням відповідного головного комітету, подаються ним у вигляді додатку до законопроекту.

Одночасно з законопроектом визначений для цього головний комітет подає на третє читання план організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів для введення закону, що розглядається, в дію.

Третє читання законопроекту завершується прийняттям Верховною Радою України рішення про:

- 1) відхилення законопроекту;
- 2) повернення законопроекту на доопрацювання (зокрема з винесенням на народне обговорення) з подальшим їх поданням на повторне третє читання;
- 3) відкладення голосування щодо законопроекту в цілому до прийняття інших рішень згідно зі схваленням відкладального питання або з огляду на це схвалення;
- 4) схвалення тексту законопроекту в цілому і винесення його на всеукраїнський референдум (якщо законопроект стосується питання про зміну території України);
- 5) прийняття закону в цілому.

**Підписання та оприлюднення закону.** Текст прийнятого Верховною Радою закону оформляється Апаратом Верховної Ради і в п'ятиденний строк підписується Головою Верховної Ради України, після чого закон невідкладно направляється Президентові України.

Президент України протягом 15 днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду.

Отож, Конституцією України (ст. 94) передбачено можливість відкладального вето, тобто права Президента України відмовити в затвердженні прийнятого Верховною Радою України закону.

Повторний розгляд закону, повернутого Президентом України до Верховної Ради України, є невідкладним.

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

Вето Президента може бути подолане кваліфікованою більшістю Верховної Ради України. Так, якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України (тобто прийнятий у попередній редакції) не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів.

Офіційне оприлюднення законів та інших нормативно-правових актів, що їх приймає Верховна Рада України, здійснюється в порядку, визначеному Указом Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 р. Згідно з цим Указом закони України, інші акти Верховної Ради України не пізніше як у 15-денний строк після їх прийняття в установленому порядку і підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях. При цьому офіційними друкованими виданнями цим Указом визначені:

«Офіційний вісник України»;  
«Відомості Верховної Ради України»;  
газета «Президентський вісник»;  
газета «Урядовий кур'єр».

287

Якщо закон опубліковано в газеті «Президентський вісник» або газеті «Урядовий кур'єр» до його опублікування в «Офіційному віснику України», «Відомостях Верховної Ради України», він набирає чинності після опублікування в тій із зазначених газет, де його було опубліковано раніше в порядку, встановленому Конституцією України чи відповідним законом.

В окремих випадках акти Верховної Ради України можуть бути офіційно оприлюднені через телебачення і радіо. Оприлюднення законів та інших актів Верховної Ради України в друкованих органах, непередбачених у цьому Указі, є неофіційним і має інформаційний характер.

Громадяни, державні органи, підприємства, установи, організації під час здійснення своїх прав та обов'язків повинні застосовувати закони України, інші акти Верховної Ради України, опубліковані в офіційних друкованих виданнях.

Частина 5 ст. 94 Конституції України передбачає, що закон набирає чинності через десять днів із дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

Акти Верховної Ради України, які не мають загального значення чи нормативного характеру, можуть не публікуватися. Ці акти та акти з обмежувальними грифами офіційно оприлюднюються надсиланням відповідним державним органам та органам місцевого самоврядування і доведення ними до відома підприємств, установ, організацій та осіб, на яких поширюється їхня чинність.

Неопубліковані акти Верховної Ради України набувають чинності від моменту одержання їх державними органами або органами місцевого самоврядування, якщо Верховною Радою України не встановлено інший строк набрання ними чинності.

## Розділ VIII

### КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

#### 1. Місце та роль Президента України в конституційній системі органів державної влади

*Поняття та юридичні форми глави держави; особливості юридичної форми глави держави в Україні; гарантії діяльності Президента України.*

**Глава держави** - особа, яка формально займає найвищу сходинку в державній ієрархії та здійснює верховне представництво держави у внутрішнь- та зовнішньополітичних відносинах.

Інститут глави держави притаманний всім політично організованим країнам, але в різних країнах місце й роль глави держави є різною та обумовлена його юридичною формою, формою правління, характером державного режиму, об'ємом конституційних повноважень тощо.

У сучасних державах існують такі юридичні форми глави держави:

1) *монарх* - суверенна і не пов'язана політичною відповідальністю особа, якій влада належить за власним правом. Різновидами інституту монарха є: монарх, який успадкував свій пост (наприклад, Велика Британія, Іспанія, Швеція); монарх, призначений своєю сім'єю - правлячою династією (Саудівська Аравія); монарх федерації, обраний монархами суб'єктів федерації (Малайзія, ОАЕ);

2) *президент* - обраний народом, парламентом або представ-

ницькою колегією глава держави, який отримує владу на визначений термін у порядку делегації;

3) *колегіальна президентура* - обраний парламентом на визначений термін колегіальний орган, який здійснює функції глави держави (наприклад, Державна рада на Кубі, два капітан-регенти в Сан-Маріно, Федеральна рада у Швейцарії);

4) *глава уряду*, на якого покладено здійснення функцій глави держави (землі ФРН);

5) *одноосібний або колегіальний узурпатор* — особа чи колегіальний орган, які здійснюють владу без правових підстав, не маючи при цьому ні «царського» походження, ні мандата вибор-щиків<sup>1</sup>.

Юридичною формою глави держави в Україні згідно зі ст. 102 Конституції України є *Президент України*.

\* \* \*

Конституційно-правовий статус Президента України встановлюється нормами Конституції України, які визначають місце та роль Президента України в системі органів державної влади та його взаємовідносини з іншими органами державної влади; закріплюють порядок заміщення поста Президента України; передбачають конституційно-правову відповідальність за державну зраду та інші злочини; визначають функції та повноваження Президента України.

Президент України посідає окреме місце в системі органів державної влади. Конституція України 1996 р., на відміну від попередньої Конституції та Конституційного договору від 8 червня 1995 р., які визначали його статус як глави держави і глави виконавчої влади, не відносить Президента України до законодавчої, виконавчої чи судової гілок влади.

Проте зміну конституційного статусу Президента України не можна розглядати як його відлучення від виконавчої влади, обмеження його ролі в організації та функціонуванні системи органів виконавчої влади. Водночас формальне виведення Президента України з виконавчої гілки влади, його конституювання як «глави держави» не означає також і створення нової- четвертої, «представницької» - за Б. Констаном, гілки влади, яка стояла б над законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади

<sup>1</sup> Сакс О. О моделях демократии // Курьер ЮНЕСКО.- 1992, апрель -май.- С. 24.

Досвід Франції, де вже тривалий час використовується подібна модель організації влади, свідчить, що таке конституційне визначення статусу глави держави характеризує його особливе місце в системі органів державної влади: він не входить безпосередньо до жодної з гілок влади, гарантує єдність державної влади в умовах її поділу, погоджене функціонування та взаємодію органів державної влади, що забезпечується наявністю в нього досить широких повноважень як у сфері виконавчої, так і стосовно законодавчої та судової гілок влади.

Конституція України передбачає систему *гарантій*, мета яких - виключити можливість узурпації всієї повноти влади Президентом України, перетворення його в авторитарного правителя. До них \ можна віднести:

1) обмеження терміну повноважень Президента України п'ятирічним строком (ч. 1 ст. 103);

2) його обрання на загальних прямих виборах (ч. 1 ст. 103);

3) заборона мати Президентів України інший представницький мандат, обіймати посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян (ч. 4 ст. 103);

3) заборона займати пост Президента України однією й тією ж самою особою більше ніж два строки підряд (ч. 3 ст. 103);

4) можливість усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в разі вчинення ним державної зради або іншого злочину (ст. 111);

5) можливість визнання Конституційним Судом України актів Президента неконституційними, через що вони втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України відповідного рішення.

\* \* \*

Президент України на час виконання повноважень користується правом недоторканності (ст. 105 Конституції України). Це означає, що до усунення Президента з поста проти нього не можна порушити кримінальної справи, його не можна арештувати тощо.

За посягання на честь і гідність Президента України винні особи притягаються до відповідальності на підставі закону.

Звання Президента України охороняється законом і зберігається за ним довічно, якщо тільки Президент України не був усунутий з поста в порядку імпічменту.

291

## **2. Порядок обрання Президента України та строк його повноважень**

*Загальні умови президентських виборів в Україні; строк повноважень Президента України, дострокове припинення повноважень Президента України; виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України.*

Порядок обрання Президента України визначається Конституцією України (ст. 103) та Законом України «Про вибори Президента України» в редакції Закону від 18 березня 2004 р.

**Загальні умови президентських виборів.** Президент України обирається безпосередньо виборцями. Такий спосіб обрання глави держави звичайно використовується в державах із президентськими та квазіпрезидентськими формами правління, де реалізується модель «жорсткого» поділу влади. Це пов'язано з тим, що подібна модель передбачає необхідність формування виконавчої гілки влади непарламентським шляхом (у президентських республіках виконавча влада здійснюється безпосередньо главою держави, а в квазіпрезидентських - урядом та іншими органами виконавчої влади, які формуються главою держави) з тим, щоб забезпечити її відносну автономність відносно законодавчої гілки влади.

Згідно з Конституцією України вибори Президента України здійснюються на основі загальних принципів виборчого права України - вільних виборів, загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Конституція України встановлює додаткові, порівняно з виборами народних депутатів чи місцевими виборами, обмеження щодо пасивного виборчого права громадян на виборах Президента України:

- по-перше, *підвищується віковий ценз* для пасивного виборчого права (з 18 на місцевих виборах і 21 року на виборах народних депутатів України до 35 років на виборах Президента України). Це обумовлено тим, що діяльність глави держави потребує значного життєвого і політичного досвіду, належного освітнього рівня, здатності до вирішення складних політичних, правових, економічних і соціальних проблем, а це, своєю чергою, досягається з відповідним віком;

- по-друге, на виборах Президента України для пасивного виборчого права *встановлюється ценз осілості*- десять останніх

перед днем виборів років проживання в Україні. Це обмеження обумовлене тим, що глава держави мусить бути досить добре обізнаний з різними аспектами суспільного життя країни, його мають добре знати виборці;

- по-третє, для пасивного виборчого права встановлюється мовний ценз:

- по-четверте, *встановлюються заборона одній і тій самій особі обиратися Президентом України більше ніж: два строки підряд*. Обрання на третій або четвертий строк також можливе, але тільки після відповідної перерви.

Отже, Президентом України може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг 35-річного віку, має право голосу, володіє державною мовою і проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років.

**Порядок і строки призначення виборів Президента України.** Вибори Президента України можуть бути черговими, позачерговими і повторними; призначаються вони Верховною Радою України.

При цьому *чергові вибори Президента України* проводяться із закінченням конституційного строку повноважень Президента України. Дата їх проведення чітко визначена в Конституції України - остання неділя жовтня п'ятого року повноважень Президента України, а призначаються вони Верховною Радою України не пізніше як за 130 днів до дня виборів.

*Позачергові вибори Президента України* відбуваються в останню неділю 90-денного строку з дня:

1) проголошення Президентом України особисто заяви про свою відставку на засіданні Верховної Ради України;

2) опублікування рішення Верховної Ради України про підтвердження неможливості виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я;

3) опублікування рішення Верховної Ради України про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту;

4) прийняття постанови Верховної Ради України про призначення позачергових виборів у разі смерті Президента України.

*Повторні вибори Президента України* проводяться у випадках:

1) якщо до виборчого бюлетеня для голосування було включено не більше двох кандидатів на пост Президента України і жодного з них не було обрано;

2) якщо всі кандидати на пост Президента України, включені

293

до виборчого бюлетеня, до дня виборів або до дня повторного голосування зняли свої кандидатури.

Повторні вибори Президента України відбуваються в останню неділю 90-денного строку від дня прийняття постанови Верховної Ради України про їх призначення.

**Висування і реєстрація кандидатів на пост Президента України.** Право висування кандидатів на пост Президента України реалізується громадянами України через політичні партії та їх виборчі блоки (далі - партії (блоки), а також самовисуванням у порядку, визначеному Законом України «Про вибори Президента України», (статті 44-48).

Реєстрація кандидата на пост Президента України здійснюється Центральною виборчою комісією за умови отримання таких документів:

1) анкети кандидата на пост Президента України за формою, встановленою Центральною виборчою комісією (заповнюється кандидатом особисто);

2) автобіографії особи, висунутої кандидатом, обсягом до двох тисяч друкованих знаків, що обов'язково повинна містити: прізвище, ім'я, по батькові, число, місяць, рік і місце народження, відомості про громадянство, освіту, трудову діяльність, посаду (заняття), місце роботи, громадську роботу (зокрема на виборних посадах), партійність, склад сім'ї, адресу

місця проживання із зазначенням часу проживання в Україні, відомості про судимість, не погашену і не зняту в установленому законом порядку;

3) передвиборної програми кандидата, викладеної державною мовою, обсягом до 12 тис. друкованих знаків;

4) документа про внесення грошової застави (вноситься партією (партіями, що входять до блоку), яка висунула кандидата на пост Президента України, або кандидатом на пост Президента України в безготівковому порядку на спеціальний рахунок Центральної виборчої комісії в розмірі 500 тис. гривень)<sup>1</sup>;

5) декларації про майно та доходи відповідно до ст. 50 цього Закону;

<sup>1</sup> Грошова застава повертається партії (партіям, що входять до блоку), яка висунула кандидата на пост Президента України, чи кандидатів на пост Президента України, якщо кандидат на пост Президента України отримав не менш як 7% голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. Якщо кандидат на пост Президента України отримав менше 7% голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, грошова застава перераховується до Державного бюджету України.

б) фотографій кандидата за розмірами та в кількості, встановленими Центральною виборчою комісією.

Для реєстрації кандидатом у Президенти України особи, висунутої партією (блоком), крім документів, передбачених ч. 1 цієї статті, подаються також такі документи:

1) подання про реєстрацію кандидата, підписане керівником партії (керівниками партій, що входять до блоку) та скріплене печаткою партії (печатками партій, що входять до блоку);

2) копії свідоцтва про реєстрацію партії (партій, що входять до блоку) та її статуту (статутів партій, що входять до блоку), засвідчені Міністерством юстиції України після початку виборчого процесу;

3) витяг із протоколу з'їзду (зборів, конференції) кожної партії, що увійшла до складу виборчого блоку, про утворення виборчого блоку, засвідчений підписом керівника партії та скріплений печаткою цієї партії - в разі висунення кандидата блоком;

4) угода про утворення виборчого блоку (в разі висунення кандидата блоком);

5) витяг із протоколу з'їзду (зборів, конференції) партії (між-партійного з'їзду (зборів, конференції) партій, що входять до блоку) про висунення кандидата на пост Президента України від партії (блоку);

б) заява особи, висунутої кандидатом, про згоду балотуватися кандидатом на пост Президента України від цієї партії (блоку).

Подання зазначених документів до Центральної виборчої комісії для реєстрації кандидатів закінчується за 90 днів до дня виборів Президента України, а сама реєстрація закінчується не пізніше ніж за 85 днів до дня виборів.

На підтримку кандидата на пост Президента України має бути зібрано не менш як 500 тис. підписів виборців, які мають право голосу, зокрема не менш як по 20 тис. підписів у кожному з двох третин регіонів (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь) України. Підписні листи передаються до Центральної виборчої комісії не пізніш як за 40 днів до дня виборів, а в разі неподання в цей термін необхідної кількості підписів на підтримку кандидата на пост Президента України Центральна виборча комісія звертається до Верховного Суду України щодо скасування рішення про реєстрацію відповідного кандидата на пост

Президента України.

**Результати виборів Президента України** встановлює Центральна виборча комісія на підставі протоколів територіальних ви-



борчих комісій про підсумки голосування в межах відповідних територіальних виборчих округів на підставі протоколів територіальних виборчих комісій не пізніше як на десятий день од дня виборів.

Обраним у день виборів Президентом України вважається кандидат, який одержав на виборах більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні.

Якщо до виборчого бюлетеня для голосування у день виборів було включено не більше двох кандидатів на пост Президента України і за результатами голосування у день виборів Президента України жодного кандидата не було обрано, Центральна виборча комісія приймає рішення про звернення до Верховної Ради України з поданням про призначення *повторних виборів* Президента України.

Якщо до виборчого бюлетеня для голосування у день виборів було включено більше двох кандидатів на пост Президента України і за результатами голосування у день виборів Президента України жоден кандидат не був обраний відповідно, Центральна виборча комісія приймає рішення про проведення *повторного голосування*, яке призначається на третю неділю після дня виборів.

Обраним Президентом України вважається кандидат, який одержав на виборах більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні.

\* \* \*

Строк повноважень Президента України - *п'ять років*. Новообраний Президент України вступає на пост не пізніше ніж через 30 днів після офіційного оголошення результатів виборів, з моменту складення присяги народом на урочистому засіданні Верховної Ради України, після чого Центральна виборча комісія вручає новообраному Президентові України посвідчення Президента України. Урочиста церемонія вступу на посаду глави держави отримала назву *інавгурація*.

Президент України, обраний на позачергових виборах, складає присягу в п'ятиденний строк після офіційного оголошення результатів виборів.

Текст присяги Президента України встановлено в ст. 104 Конституції України: «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».

Приведення Президента України до присяги здійснює Голова Конституційного Суду України.

Свої обов'язки Президент України виконує до вступу на пост новообраного Президента. Проте Конституція України (ст. 108) передбачає можливість і *дострокового припинення повноважень Президента України* у разі:

- 1) відставки;
- 2) неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я;
- 3) усунення з поста в порядку імпічменту;
- 4) смерті.

Умови та процедура *відставки* Президента України не отримали чіткої регламентації в Конституції та в чинному "законодавстві України. Звичайно під відставкою розуміють залишення державної посади особою, що її займає, за власним бажанням або усунення її з цієї посади через причини об'єктивного чи суб'єктивного характеру'.

У конституційному праві відставка виступає важливою формою політичної відповідальності відповідних органів державної влади та посадових осіб, проте вона може стати результатом як особистих причин, так і об'єктивних наслідків. Наприклад, відставка Кабінету Міністрів України внаслідок прийняття Верховною Радою України резолюції

недовіри Кабінетові Міністрів України, або добровільна відставка міністра через його незгоду з політикою уряду. Аналіз положень статей 108, 109 Конституції України дозволяє зробити висновок, що під відставкою Президента України слід розуміти залишення поста Президента України *виключно з власної ініціативи і при забезпеченні повної добровільності прийняття такого рішення.*

Відставка Президента України набуває чинності з моменту проголошення ним особисто заяви про відставку на засіданні Верховної Ради України.

*Неможливість виконання Президентом України своїх повно-*

Див., наприклад: Конституция Российской Федерации: Энциклопеди-ческий словарь / В. А. Туманов, В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин и др.- С. 176.

297

*важень за станом здоров'я* згідно зі ст. 110 Конституції України має бути встановлена на засіданні Верховної Ради України і підтверджена рішенням, прийнятим більшістю від її конституційного складу на підставі письмового подання Верховного Суду України, - за зверненням Верховної Ради України і медичного висновку. Неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я, як уявляється, означає такий стан здоров'я Президента України, внаслідок якого він не лише не може виконувати свої обов'язки на час обговорення цього питання Верховною Радою України, а й не зможе їх виконувати і в майбутньому. Це означає, що тимчасовий розлад здоров'я не може бути підставою для прийняття рішення про дострокове припинення повноважень Президента України внаслідок неможливості виконання ним своїх повноважень за станом здоров'я.

За загальним правилом, Президент України як глава держави не несе політичної або юридичної відповідальності за свої дії. Юридична невідповідальність гарантується інститутом недоторканності, а політична - інститутом контрасигнатури, під чим розуміють скріплення акта Президента України підписом Прем'єр-міністра України та міністра, відповідального за акт і його виконання. Проте в особливих випадках Президент України підлягає відповідальності, що передбачено ст. 111 Конституції України - *він може бути усунутий з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту* в разі вчинення ним державної зради або іншого злочину.

Інститут імпічменту виступає надійною гарантією проти зловживання владою та порушення главою держави конституції та законів держави.

Конституція України та Регламент Верховної Ради України передбачають досить складну процедуру імпічменту (схема 28).

Так, застосування процедури імпічменту можливе за умови:

- 1) наявності висновку Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину;
- 2) наявності висновку Конституційного Суду України щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент.

Президент України має право заявити про відмову від участі в процедурі імпічменту, що тягне за собою припинення його повноважень на підставі, передбаченій ст. 109 Конституції України (відставка Президента України).

<b>ПІДСТАВИ ПОРУШЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ІМПІЧМЕНТУ</b>	Вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину
<b>УМОВИ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОЦЕДУРИ ІМПІЧМЕНТУ</b>	Наявність висновку Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину
<b>СТАДІЇ ПРОЦЕДУРИ ІМПІЧМЕНТУ</b>	<p>I. Ініціювання питання про усунення Президента України з'поста в порядку імпічменту більшістю від конституційного складу Верховної Ради України</p> <p>II. Прийняття Верховною Радою не менш як двома третинами від її конституційного складу рішення про звинувачення Президента України</p> <p>III. Прийняття Верховною Радою не менш як трьома четвертими від її конституційного складу рішення про усунення Президента України з поста</p>

Схема 28. Усунення Президента України з поста в порядку імпічменту

Сама процедура імпічменту включає такі стадії:

- 1) ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту більшістю від конституційного складу Верховної Ради України;
- 2) прийняття Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу рішення про звинувачення Президента України;
- 3) прийняття Верховною Радою України не менш як трьома

299

четвертими від її конституційного складу рішення про усунення Президента України з поста.

Для проведення розслідування Верховна Рада України створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі. Спеціальна тимчасова слідча комісія має право користуватися всіма засобами встановлення істини: допитувати свідків, вимагати і досліджувати (вивчати) документи, проводити експертизи, слідчі експерименти тощо.

Усунення Президента України з поста автоматично припиняє виконання ним своїх обов'язків, він втрачає недоторканність і може бути притягнений до юридичної відповідальності як звичайний громадянин.

\* \* \*

У разі дострокового припинення повноважень Президента України виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Прем'єр-міністра України. При цьому Прем'єр-міністр України у період виконання ним обов'язків Президента України не може здійснювати його повноважень у повному обсязі, зокрема:

- звертатися з посланнями до народу та зі щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

- призначати всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України, проголошувати всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

- припиняти повноваження Верховної Ради України; -призначати за поданням Прем'єр-міністра членів Кабінету

Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняти їхні повноваження на цих посадах;

- призначати половину складу Ради Національного банку України;

- призначати на посади і звільняти з посад за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України;

- утворювати, реорганізовувати та ліквідувати за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;

- скасовувати акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

- призначати третину складу Конституційного Суду України;

- нагороджувати державними нагородами;

- встановлювати президентські відзнаки та нагороджувати ними;

- здійснювати помилування.

### **3. Функції та компетенція Президента України**

*Конституційні функції Президента України; повноваження Президента України*

Ядро конституційно-правового статусу Президента України становлять норми Конституції України, які визначають функції та повноваження глави держави.

*Функції Президента України* - основні напрямки діяльності (найважливіші обов'язки) глави держави, обумовлені його місцем і роллю в системі органів державної влади.

*Компетенція Президента України* — сукупність визначених Конституцією та законами України предметів відання та повноважень, якими Президент України наділяється з метою забезпечення реалізації його функцій як глави держави.

*Повноваження Президента України* — конкретні права та обов'язки глави держави з вирішення питань, віднесених до його відання.

Функції та повноваження, що належать згідно з Конституцією України виключно Президентові України, складають *прерогативу глави держави*.

Основні функції Президента України як глави держави визначено в ст. 102 Конституції України. Так, Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Як гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України Президент України наділяється особливими повноваженнями. Він: забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; очолює Раду національної безпеки та оборони України; приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні чи в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України тощо.

Здійснюючи функцію гаранта додержання Конституції України, Президент України наділений правом законодавчої ініціативи, що дозволяє йому порушувати питання щодо реалізації конституційних положень, приведення чинного законодавства у відповідність до Конституції України. Президент України користується виключним правом вносити до Верховної Ради законопроект про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України та призначати всеукраїнський референдум для затвердження цих змін. Забезпечуючи додержання Конституції України, Президент України може накладати вето на закони, прийняті Верховною Радою України, направляє до Конституційного Суду України звернення щодо встановлення конституційності законів та інших актів Верховної Ради України, скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Виступаючи гарантом прав і свобод людини і громадянина, Президент України реалізує свою конституційну функцію здійсненням свого права законодавчої ініціативи; видає укази, які передбачають захист прав і свобод людини і громадянина, окремих категорій населення; приймає в разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану; оголошує в разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації тощо.

\* \* \*

Повноваження Президента України для зручності аналізу можна систематизувати за такими групами:

1. *Представницькі повноваження* - повноваження із представництва держави у внутрішньо- та зовнішньополітичних відносинах. Зовні країни Президент України:

- представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України<sup>1</sup>;

- приймає рішення про визнання іноземних держав;

- призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях;

Останнє повноваження глави держави передбачене також і нормами міжнародного права - п. 2 «а» ст. 7 Віденської конвенції про право міжнародних договорів

- приймає вірчі та відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав;  
- підписує Закони України про ратифікацію міжнародних договорів України.

Як представник держави у внутрішньополітичних відносинах Президент:

- забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави;

- звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

- призначає Представника Президента України в Автономній Республіці Крим.

2. *Повноваження Президента стосовно до Верховної Ради України та у сфері законодавчої влади.*

Президент України та Верховна Рада України здійснюють різні конституційні функції, і компетенція Президента України не конкурує з компетенцією парламенту: Конституція України, керуючись принципом поділу влади, чітко розмежовує сфери їхніх повноважень. Одночасно Президент України згідно з Конституцією України є суб'єктом законодавчого процесу і здійснює відповідні повноваження стосовно до Верховної Ради України та у сфері законодавчої влади, а саме:

- користується правом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України;

- підписує та офіційно оприлюднює закони, прийняті Верховною Радою України;

- накладає суспензивне (відкладальне) вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із подальшим поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України;

- протягом трьох років після набуття чинності Конституції України (тобто до 28 червня 1999 р.) мав право видавати схвалені Кабінетом Міністрів України і скріплені підписом Прем'єр-міністра України укази з економічних питань, не врегульованих законами, з одночасним поданням відповідного законопроекту до Верховної Ради України;

- призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до ст. 156 Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

- призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією;

303

- припиняє повноваження Верховної Ради України, якщо протягом 30 днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

### *3. Повноваження Президента України у сфері виконавчої влади.*

Не входячи безпосередньо до виконавчої гілки влади, Президент України, водночас, наділяється Конституцією України досить широкими повноваженнями стосовно до Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади, які характеризують його «особливі зв'язки» з виконавчою владою, «верховне» положення Президента України відносно до органів виконавчої влади. Так, Президент України:

- призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку;

- приймає відставку Кабінету Міністрів України;

- призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах;

- утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;

- за поданням Кабінету Міністрів України призначає на посаду і звільняє з посади голів місцевих державних адміністрацій;

- скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

### *4. Повноваження Президента України у сфері судової влади.*

Згідно з принципом поділу влади та незалежності судів Президент України не може втручатися в діяльність судових органів, проте він активно взаємодіє з цими органами, здійснюючи при цьому певні установчі функції. Це знаходить свій вияв у його повноваженнях, пов'язаних з формуванням органів судової влади, зокрема Президент України:

- призначає третину складу Конституційного Суду України;

- утворює суди у визначеному законом порядку; - здійснює перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років.

Крім установчих повноважень у сфері судової влади, Президент України виконує окремі квазісудові функції - здійснює помилування.

### *5. Повноваження Президента України у сфері національної безпеки, оборони та військової політики.*

Безпека країни являє собою стан захищеності життєво важливих інтересів громадян, суспільства та його інститутів від зовнішніх і внутрішніх загроз. Відповідно, до основних об'єктів безпеки в літературі відносять: права і свободи людини і громадянина; матеріальні та духовні цінності суспільства; конституційний лад; суверенітет і територіальну цілісність держави; довкілля тощо<sup>1</sup>.

Основним суб'єктом забезпечення безпеки є держава, яка здійснює відповідні функції через діяльність органів державної влади. Як глава держави Президент України здійснює в цій сфері повноваження:

- є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України;
- призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань;
- здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;
- очолює Раду національної безпеки і оборони України, яка згідно зі ст. 107 Конституції України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України<sup>2</sup>;

<sup>1</sup> Див., наприклад: Конституционное право: Учебник / Под ред. проф. В. В. Лазарева.-М.: Новый юрист, 1998.-С. 384.

<sup>2</sup> Головні завдання Ради визначені Тимчасовим положенням, яке затверджене Указом Президента України від 30 серпня 1996 р. №772/96. До них віднесено: забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері національної безпеки і оборони України; аналіз стану і тенденцій розвитку зовнішньо- та внутрішньополітичної ситуації, визначення на цій основі стратегії та пріоритетних напрямів забезпечення національної безпеки і оборони; комплексну оцінку та прогноз потенційних і реальних загроз державному, економічному, суспільному, оборонному, інформаційному, ядерному, екологічному та іншим видам і об'єктам безпеки України; планування, організацію та контроль за здійсненням заходів політичного, економічного, воєнного, соціального, науково-технічного та іншого характеру, адекватних цим загрозам; розгляд питань фінансування витрат на національну безпеку і оборону, а також контроль за витрачанням відповідних коштів; розгляд проектів законів України та указів Президента України, інших нормативних актів, наказів і директив Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, концепцій, доктрин, державних програм у сфері національної безпеки і оборони України тощо; підготування пропозицій щодо вдосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони України, зокрема щодо утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері; підготування пропозицій щодо оголошення стану війни, загальної або часткової мобілізації, введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, а також щодо оголошення в разі потреби окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації; координація наукових досліджень у галузі національної безпеки і оборони; розгляд і вирішення інших актуальних проблем національної безпеки і оборони України

305

- вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та приймає рішення про використання Збройних Сил України в разі збройної агресії проти України;
- приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;
- приймає в разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує в разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації - з подальшим затвердженням цих рішень Верховною Радою України.

6. *Повноваження Президента України з формування органів і призначення посадових осіб.*

Президент України бере участь у формуванні органів, які безпосередньо не належать до виконавчої та судової гілок влади. Він, зокрема:

- призначає за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України та звільняє його з посади;
- призначає половину складу Ради Національного банку України;
  - призначає половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;
- призначає на посади та звільняє з посад за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України.

#### *7. Інші повноваження Президента України.*

Конституція України відносить до компетенції Президента України деякі інші повноваження, необхідні для здійснення функцій глави держави. Так, Президент України:

- присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини;
- нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними;
- вирішує питання громадянства, приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України;

- приймає рішення про надання притулку в Україні;
  - створює в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби.

У процесі конституційної реформи в Україні передбачається суттєво змінити обсяг прерогатив Президента України, зокрема стосовно сфери виконавчої влади.

## **4. Акти Президента України**

*Форма актів Президента України; порядок оприлюднення актів Президента України.*

Згідно з ч. 2 ст. 106 Конституції України Президент України видає акти у формі указів і розпоряджень, які є обов'язковими до виконання на території України. Укази і розпорядження Президента України мають підзаконний характер: вони видаються на основі Конституції та законів України.

Указ - це правовий акт глави держави, який видається з найважливіших питань, віднесених до його компетенції. Укази можуть мати як нормативний, так і ненормативний (правозастосовний характер). Нормативні укази стосуються до невизначеного кола фізичних та юридичних осіб і мають довгострокову дію. Ненормативні укази мають індивідуальне значення.

У Положенні про порядок підготовки і внесення проектів указів і розпоряджень Президента України, затвердженому Указом Президента України від 10 вересня 1994 р. № 512/94, визначається, що Указами Президента України оформляються:

- нормативні акти Президента України, тобто акти, розраховані на постійну чи багаторазову дію;
- рішення Президента України щодо призначення та звільнення з посад керівників відповідних державних органів, установ та організацій;
- скасування актів Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, рішень голів місцевих державних адміністрацій;
- нагородження державними нагородами, присвоєння почесних звань України;
- присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів, інших вищих спеціальних звань і класних чинів;
- встановлення президентських відзнак і нагородження ними;



прийняття до громадянства України і припинення громадянства України, надання притулку;  
помилування;  
тлумачення прийнятих Президентом України актів.

*Розпорядження* - ненормативний акт глави держави, який має індивідуальний організаційний характер. Згідно з зазначеним Положенням розпорядженнями Президента України оформляються:

доручення Кабінету Міністрів України міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади;

рішення з оперативних, організаційних і кадрових питань, а також із питань роботи Адміністрації Президента України;

призначення представників від України для участі в роботі міжнародних форумів, у переговорах із представниками (делегаціями) іноземних держав;

призначення уповноважених Президента України для представлення інтересів Президента України у відповідних державних органах, установах, організаціях тощо;

рішення про проведення заходів за сприяння (під патронатом) Президента України.

Проекти указів і розпоряджень Президента України готують і вносять Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади в межах своєї компетенції, центральні органи громадських організацій України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, Глава Адміністрації Президента України, радники Президента України, структурні підрозділи Адміністрації Президента України.

Укази і розпорядження на підпис Президентів України подає Глава Адміністрації Президента України.

Проекти актів Президента України потребують *контрасигнації*- вони мають бути завізовані (скріплені підписами) відповідно керівниками органів, посадовими особами, які їх готують і подають. Зокрема, проекти актів Президента України, що надходять від Кабінету Міністрів України, подаються з візами Прем'єр-міністра України, а в разі його відсутності - відповідного Віце-прем'єр-міністра України, а також керівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. До проекту має подаватися список посадових осіб, які його завізували, підписаний Міністром Кабінету Міністрів України або його заступником.

Проекти актів Президента України, що надходять від міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, подаються з візами їхніх керівників і керівників інших заінтересованих органів Главі Адміністрації Президента України.

Проекти указів Президента України *нормативного характеру* мають погоджуватись у Міністерстві юстиції України, а пов'язані з витрачанням фінансових, інших матеріальних ресурсів - відповідно з Міністерством фінансів України або Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України.

\* \* \*

Порядок оприлюднення актів Президента України визначається Указом Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 р. № 0503/97. Згідно з цим Указом акти Президента України не пізніше як у 15-денний строк після їх прийняття підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях.

Нормативні акти Президента України набувають чинності через десять днів з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні.

Ненормативні акти Президента України можуть не публікуватися. Ці акти та акти з обмежувальними грифами офіційно оприлюднюються шляхом надсилання відповідним державним органам та органам місцевого самоврядування і доведення ними до відома підприємств, установ, організацій та осіб, на яких поширюється їхня чинність.

Неопубліковані акти Президента України набувають чинності від моменту одержання їх державними органами або органами місцевого самоврядування, якщо не встановлено інший строк набрання ними чинності.

Рішення щодо конституційності актів Президента України приймає Конституційний Суд України. У разі визнання Конституційним Судом України акта Президента України неконституційним він утрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України відповідного рішення.

## **5. Адміністрація Президента України**

*Правова основа діяльності та склад Адміністрації Президента України; завдання і функції Адміністрації Президента України; повноваження Адміністрації Президента України.*

З метою забезпечення здійснення повноважень глави держави Президент України утворює постійно діючий орган - *Адміністрацію*

309

*Президента України.* Це відповідає положенням п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України.

Адміністрація не являє собою органу державної влади; до її функцій входить створення необхідних умов, без яких неможливі здійснення повноважень глави держави, його зв'язок з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Правову основу діяльності Адміністрації складають: Конституція та закони України, укази і розпорядження Президента України, акти Кабінету Міністрів України, а також Положення про Адміністрацію Президента України, затверджене Указом Президента України від 19 лютого 1997 р. № 159/97.

Загальне керівництво Адміністрацією Президента України здійснює Глава Адміністрації, який призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України.

До складу Адміністрації входять:

Глава Адміністрації Президента України, Перший помічник Президента України, Перший заступник та заступники Глави Адміністрації Президента України, помічники Президента України, радники Президента України, наукові консультанти, консультанти й референти Президента України, Постійний представник Президента України у Верховній Раді України, Постійний представник Президента України в Конституційному Суді України;

управління, служби, відділи та інші структурні підрозділи.

\* \* \*

Згідно з Положенням основними завданнями Адміністрації Президента України є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення діяльності Президента України, зокрема щодо:

реалізації його повноважень як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина;

представлення України в міжнародних відносинах, здійснення керівництві її зовнішньополітичною діяльністю, ведення переговорів та укладання міжнародних договорів України, визнання іноземних держав, призначення і звільнення глав дипломатичних представництв України;

здійснення ним керівництва у сферах національної безпеки та оборони;

визначення стратегії економічного розвитку держави;

вирішення питань, пов'язаних з утворенням, реорганізацією та

ліквідацією центральних органів виконавчої влади, забезпечення їх узгодженого функціонування і взаємодії;

розв'язання кадрових питань, які належать до його повноважень;

вирішення питань, пов'язаних із нагородженням державними нагородами, зокрема й відзнаками Президента України, присвоєнням вищих військових та інших вищих спеціальних звань і класних чинів, прийняттям до громадянства та припиненням громадянства України, наданням притулку в Україні, здійсненням помилування;

здійснення ним й інших повноважень, визначених Конституцією України.

Адміністрація Президента України відповідно до покладених на неї завдань виконує такі *функції*:

аналізує політичні, економічні, соціальні, культурні та інші процеси, що відбуваються в Україні та світі, готує для Президента України аналітичні висновки, а також пропозиції щодо діяльності глави держави, внутрішньої та зовнішньої політики України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення державної незалежності, державного суверенітету, територіальної цілісності України, правонаступництва, національної безпеки та оборони держави, економічного і соціального розвитку, законності й правопорядку, розв'язання проблем охорони довкілля, місцевого самоврядування;

здійснює підготування проектів послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, інших програмних документів;

забезпечує відносини Президента України з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним Судом України, правоохоронними, іншими державними органами, політичними партіями, а також органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, громадськими та іншими організаціями;

здійснює експертизу прийнятих Верховною Радою України законів України, готує Президентові України пропозиції щодо їх підписання чи повернення до Верховної Ради України для повторного розгляду;

попередньо опрацьовує внесені в установленому порядку пропозиції щодо утворення, ліквідації та реорганізації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, утворення судів;

311

забезпечує підготування проектів указів і розпоряджень Президента України, а також проектів законів України, що вносяться Президентом України до Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи;

здійснює підготування проектів конституційних подань Президента України до Конституційного Суду України;

вносить Президентіві України пропозиції з питань кадрової політики, попередньо опрацьовує внесені в установленому порядку подання щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників органів виконавчої влади, суддів, інших посадових осіб, призначення на посади та звільнення з посад яких належить до повноважень глави держави;

аналізує акти Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим, акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим, а також рішення голів місцевих державних адміністрацій та за наявності підстав вносить Президентіві України пропозиції щодо необхідних змін до них з метою приведення у відповідність із Конституцією та законами України, актами Президента України або щодо зупинення їх дії чи скасування;

забезпечує координацію заходів щодо здійснення контролю за додержанням центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування (в частині делегованих їм повноважень), а також підприємствами, установами і організаціями положень Конституції та законів України, вимог указів, розпоряджень і доручень Президента України, проведення комплексних перевірок їх виконання;

контролює виконання указів і розпоряджень Президента України;

організовує проведення моніторингу інформаційного простору України, вносить Президентіві України пропозиції щодо забезпечення інформаційної безпеки держави, організовує висвітлення засобами масової інформації діяльності глави держави, здійснює відповідну редакційно-видавничу діяльність;

вносить Президентіві України пропозиції з питань нагородження державними нагородами, встановлення відзнак Президента України, присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів, геральдики, прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, надання притулку в Україні, здійснення помилування;

здійснює організаційне забезпечення протокольних і церемоніальних заходів за участю Президента України, закордонних візитів, а також робочих поїздок глави держави;

організовує приймання громадян, проводить облік і аналіз їхніх звернень, пропозицій і звернень органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, політичних партій, громадських та інших організацій;

здійснює в установленому порядку організаційне та інші види забезпечення діяльності створених Президентом України консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб;

забезпечує оприлюднення законів України, указів і розпоряджень Президента України;

здійснює облік та систематизацію законів України, указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, інших нормативно-правових актів тощо.

\* \* \*

Для здійснення своїх функцій Адміністрація Президента України має *право*:

запитувати і одержувати в установленому порядку необхідні для виконання своїх завдань матеріали від органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та посадових осіб;

користуватись в установленому порядку банками даних інших державних органів;  
використовувати державні, зокрема урядові, системи зв'язку і комунікацій;

залучати в установленому порядку до виконання окремих робіт і завдань, до участі у вивченні окремих питань вчених і фахівців, зокрема на договірній основі, працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади;

порушувати за дорученням Президента України перед керівниками органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, керівниками державних підприємств, установ та організацій питання про усунення виявлених порушень чинного законодавства в їхній діяльності;

давати у визначених Президентом України межах і з питань, що належать до повноважень Адміністрації, доручення, що є обов'язковими до виконання органами виконавчої влади та їхніми посадовими особами.

313

## **Розділ ІХ**

### **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

#### **1. Місце та роль Кабінету Міністрів України в системі органів державної влади**

*Кабінет Міністрів України - вищий орган виконавчої влади; взаємовідносини Кабінету Міністрів України з іншими вищими органами державної влади; порядок формування Кабінету Міністрів України; строк повноважень, компетенція Кабінету Міністрів України; організація роботи Кабінету Міністрів України; акти Кабінету Міністрів України.*

Конституція України визначає статус Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади (ч. 1 ст. 113). Аналіз конституційних засад організації та діяльності Кабінету Міністрів дозволяє характеризувати його як уряд України.

У науці конституційного права під урядом розуміють *колегіальний орган загальної компетенції, який здійснює керівництво виконавчою і розпорядчою діяльністю в державі*. Найчастіше уряд іменується Кабінетом Міністрів або Радою Міністрів, хоча в окремих країнах використовуються й інші назви, наприклад, Державна Рада (Норвегія, Швеція), Федеральна Рада (Швейцарія), Федеральний уряд (ФРН), Адміністративна Рада (КНДР) тощо. Уряд відіграє особливу роль у механізмі виконавчої влади та в системі органів, які її здійснюють, під його керівництвом функціонує вся система органів виконавчої влади<sup>1</sup>. Зазначимо, що конституційний

<sup>1</sup> У президентських республіках та деяких дуалістичних монархіях уряд як колегіальний орган відсутній або не має самостійного конституційного статусу і відіграє роль дорадчого органу при главі держави, який виступає одноосібним главою виконавчої влади.

статус уряду (обсяг його компетенції, порядок формування і характер взаємовідносин з іншими вищими органами державної влади) суттєво різняться в різних країнах та обумовлюється існуючою формою правління і формою державного устрою.

Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України як уряду України обумовлює дві його основні функції.

1. Керівництво та спрямування виконавчо-розпорядчої діяльності в різних сферах державного життя.

2. Спрямування і координація діяльності органів виконавчої влади, контроль за їх діяльністю.

Характеризуючи місце Кабінету Міністрів України в конституційній системі органів державної влади, необхідно виділити найбільш суттєві риси та особливості, які, по-перше, притаманні системі органів виконавчої влади в цілому, котру очолює Кабінет Міністрів України, по-друге, відрізняють уряд від інших органів виконавчої влади, по-третє, визначають його взаємовідносини з Верховною Радою України та Президентом України.

У системі поділу влади уряд здійснює державну владу поряд з іншими органами державної влади: главою держави, законодавчими та судовими органами. Але предмет і сфера діяльності уряду мають свої особливості порівняно з іншими органами. Так, на відміну від органів законодавчої влади уряд не приймає законів, а організує їх виконання, забезпечує управління державним апаратом. Система органів виконавчої влади, яку очолює уряд, характеризується підпорядкованістю «по вертикалі» (нижчі органи і посадові особи підпорядковані вищим), що дозволяє забезпечити реалізацію управлінських функцій та виконання не лише рішень парламенту і глави держави, а й рішень вищих органів і посадових осіб виконавчої влади (акти нижчих органів можуть бути скасовані вищими).

У системі органів виконавчої влади положення Кабінету Міністрів України характеризується такими рисами:

1) згідно з Конституцією України Кабінет Міністрів України є *вищим органом у системі органів виконавчої влади*. З цього конституційного положення випливає, що уряд здійснює керівництво органами виконавчої влади, забезпечуючи при цьому об'єднання, координацію та погодженість їхньої діяльності;

2) Кабінет Міністрів України є *загальнодержавним органом* виконавчої влади загальної компетенції, його діяльність поширюється на всю територію України, а компетенція охоплює практично всі найважливіші питання, віднесені, згідно з принципом поділу

влади, до сфери виконавчої влади. За характером компетенції в системі органів виконавчої влади більше немає органів, подібних до уряду;

3) Кабінет Міністрів України - це *колегіальний орган* виконавчої влади, тобто він працює в системі колегіального прийняття рішень. До складу Кабінету Міністрів України згідно з ч. 1 ст. 114 Конституції України входять: Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри. В Конституції України здійснено спробу визначити самостійний статус Прем'єр-міністра України шляхом надання йому самостійних владних повноважень. Так, до його повноважень Конституція України відносить: формування пропозицій щодо персонального складу Кабінету Міністрів України; керівництво роботою Кабінету Міністрів України, спрямування її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України; формування пропозицій щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання цих органів.

Слід підкреслити, що посади Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад належать до *політичних* і не належать до категорій посад державних службовців, визначених Законом України «Про державну службу».

\* \* \*

Взаємовідносини Кабінету Міністрів України з іншими вищими органами державної влади будуються на засадах принципу поділу влади і характеризуються:

1) *формуванням уряду непарламентським шляхом*. Участь Верховної Ради України у формуванні Кабінету Міністрів по суті обмежується наданням згоди Президентові України на призначення Прем'єр-міністра України, що, своєю чергою, забезпечує автономність уряду від парламенту і самостійне здійснення органами виконавчої влади відповідної гілки влади. Водночас, взаємовідносини уряду з парламентом не обмежуються лише номінальною участю останнього у формуванні Кабінету Міністрів України. Вони будуються за трьома основними напрямками і реалізуються, по-перше, через прийняті Верховною Радою України закони, що їх уряд повинен виконувати і втілювати в життя; по-друге, в рамках

бюджетного процесу; по-третє, в процесі законопроектної діяльності (Кабінет Міністрів України як суб'єкт законодавчої ініціативи забезпечує підготування значної кількості законопроектів, вносить їх до Верховної Ради України, призначає своїх офіційних представників для їх обговорення тощо);

2) відповідальністю Кабінету Міністрів України перед Президентом України. Власне, Конституція України встановлює подвійну відповідальність Кабінету Міністрів України: його може відправити у відставку Президент України як за власним бажанням, так і з огляду на прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри уряду, але безпосереднє рішення щодо відставки Кабінету Міністрів України може прийняти лише Президент України;

3) підконтрольністю і підзвітністю Кабінету Міністрів України Верховній Раді України.

\* \* \*

**Порядок формування** Кабінету Міністрів України визначається Конституцією України. Вихідна формула міститься в ст. 114 Конституції України: Прем'єр-міністр України призначається Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України.

Процедура розгляду у Верховній Раді України запропонованої Президентом України для затвердження кандидатури Прем'єр-міністра України визначається Регламентом Верховної Ради України і передбачає таке:

1) з пропозицією про отримання згоди на призначення Прем'єр-міністра України до Верховної Ради України Президент України звертається особисто;

2) одночасно з письмовою пропозицією до Верховної Ради України подаються інформаційні матеріали щодо кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України, зокрема:

відомості про освіту, фах; витяг із трудової книжки про трудову діяльність; автобіографія з висвітленням найбільш істотних результатів трудової діяльності, що не становлять таємницю, яка охороняється законом;

декларація про доходи, зобов'язання фінансового характеру, відомості про нерухоме та цінне рухоме майно, вклади в банках і цінні папери відповідно до вимог, установлених для державного службовця першої категорії;

відомості (власноручно підписані кандидатом) щодо самостійного входження кандидата (або через представника) до складу керів-

317

них органів підприємств, господарських товариств, організацій, спілок, об'єднань, кооперативів тощо, що здійснюють підприємницьку діяльність.

Під час розгляду кандидатури Прем'єр-міністра України в засіданнях Верховної Ради України бере участь Президент України. Він може зняти з розгляду запропоновану ним кандидатуру в будь-який момент її обговорення, але тільки до початку голосування у Верховній Раді України щодо цієї кандидатури.

Перед внесенням на розгляд Верховної Ради України кандидатури Прем'єр-міністра України вона обговорюється у відповідних комітетах і може розглядатися в депутатських фракціях і групах.

У разі, коли запропонована Президентом України кандидатура на посаду Прем'єр-міністра України не здобула підтримки необхідної більшості депутатів, Президент України представляє Верховній Раді України в десятиденний строк іншу кандидатуру, щодо якої проводиться нове обговорення і голосування. Повторне подання відхиленої Верховною Радою України кандидатури не допускається.

В обговоренні кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України можуть брати участь тільки народні депутати України.

Рішення про надання згоди на призначення Прем'єр-міністра України приймається Верховною Радою України на її пленарному засіданні таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів.

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

\* # \*

*Строк повноважень* Кабінету Міністрів України Конституцією України не визначається. Частина 1 ст. 115 Конституції України лише передбачає, що Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраним Президентом України. До інших підстав припинення повноважень уряду відносять:

- відставку Прем'єр-міністра України (добровільна або за рішенням Президента України), що має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України;

- прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінетові Міністрів України, що має наслідком відставку уряду.

З метою забезпечення безперервного керівництва виконавчо-розпорядчою діяльністю в державі Конституція України (ч. 5 ст. 115) передбачає, що Кабінет Міністрів України, відставку якого прийнято Президентом України, за його дорученням продовжує



виконувати свої повноваження до початку роботи новоствореного Кабінету Міністрів України, але не довше ніж 60 днів.

*Компетенція* Кабінету Міністрів України закріплена, насамперед, у Конституції України, ст. 116 якої передбачає, що уряд здійснює такі *основні повноваження*:

1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та 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 та зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

4) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

5) забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

6) розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;

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

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

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

Цей перелік повноважень не є вичерпним; Кабінет Міністрів України виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.

\* \* \*

**Організація роботи Кабінету Міністрів України.** Згідно з Тимчасовим регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 р. №915, питання, що належать до повноважень Кабінету Міністрів

319

України, розглядаються на його засіданнях, а також Прем'єр-міністром, Першим віцепрем'єр-міністром, віцепрем'єр-міністр-рами, урядовими комітетами та іншими утворюваними Кабінетом Міністрів України органами.

Роботою Кабінету Міністрів України керує Прем'єр-міністр України, який спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, та інших завдань, покладених на Кабінет Міністрів України. Прем'єр-міністр України спрямовує та координує діяльність Першого віцепрем'єр-міністра, віцепрем'єр-міністрів, міністрів, керівників інших центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Основною організаційною формою роботи Кабінету Міністрів України є його *засідання*.

Порядок проведення засідань Кабінету Міністрів України детально визначається Тимчасовим регламентом Кабінету Міністрів України.

Так, засідання Кабінету Міністрів України проводяться щосереди і починаються о 10-й годині. Порядок денний засідання Кабінету Міністрів формується Міністром Кабінету Міністрів на основі перспективних і поточних програм і планів, актів Президента України

та Кабінету Міністрів, а також доручень Прем'єр-міністра. Він складається з трьох розділів:

- концептуальні засади реалізації урядової політики (проекти концепцій нормативно-правових актів);
- проекти нормативно-правових актів (законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів);
- інформація, звіти.

Засідання Кабінету Міністрів України проводяться під головуванням Прем'єр-міністра України.

Засідання Кабінету Міністрів України вважається правомочним, якщо на ньому присутні не менше двох третин його членів. При цьому члени Кабінету Міністрів України повинні брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів України особисто, а якщо міністр не може бути присутнім на засіданні з поважних причин, то за погодженням із Прем'єр-міністром України замість нього в засіданні може брати участь із правом дорадчого голосу його перший заступник.

У разі потреби з питань, включених до порядку денного, на засідання Кабінету Міністрів можуть запрошуватися посадові особи, яких стосується обговорюване питання. Перелік цих осіб визначається Міністром Кабінету Міністрів за пропозиціями керівників

органів, визначених відповідальними за підготування розглядуваних питань, і узгоджується з Прем'єр-міністром.

На засіданнях можуть бути присутніми працівники Служби Прем'єр-міністра, а також керівники структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів, які безпосередньо проводили аналіз та експертизу поданих матеріалів. Їх перелік визначається Міністром Кабінету Міністрів.

Рішення Кабінету Міністрів України приймаються більшістю голосів членів Кабінету Міністрів України, присутніх на засіданні. За умови рівного розподілу голосів вирішальним є голос Прем'єр-міністра України.

Кабінет Міністрів для забезпечення ефективної реалізації своїх повноважень, координації дій центральних і місцевих органів виконавчої влади під час виконання відповідних завдань, розроблення проектів актів законодавства (крім законопроектів, головним розробником яких є Міністерство юстиції України), загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України, а також для вирішення оперативних питань може утворювати *постійні й тимчасові робочі органи* (комітети, комісії, робочі групи тощо). До складу постійних і тимчасових робочих органів залежно від покладених на них завдань включаються представники центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також народні депутати України, представники інших органів, не підвідомчих Кабінетові Міністрів, суб'єктів підприємницької діяльності, громадських організацій, науковці та інші фахівці за їхньою згодою.

Постійно діючим робочим органом Кабінету Міністрів України є *Урядовий комітет*, який формується із членів Кабінету Міністрів України, а головою комітету за посадою є Перший віце-прем'єр-міністр або Віце-прем'єр-міністр.

До основних завдань Урядового комітету належить формування та проведення державної політики у відповідній сфері згідно зі стратегією, визначеною Кабінетом Міністрів України.

Урядовий комітет: розглядає та схвалює концепції проектів нормативно-правових актів та інших документів, що підлягають розробленню; розглядає, врегулює розбіжності щодо проектів нормативно-правових актів, схвалює ці проекти та інші документи, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України; розглядає інші питання, пов'язані з формуванням і реалізацією державної політики у відповідній сфері.

За станом на 31 травня 2004 р. утворено п'ять урядових комітетів:

- З питань оборони, оборонно-промислового комплексу та правоохоронної діяльності;
- Економічного розвитку та з питань європейської інтеграції;
- Соціального, науково-технічного та гуманітарного розвитку;
  - З питань промислової політики, паливно-енергетичного комплексу, екології та надзвичайних ситуацій;
- З реформування аграрного сектору.

Організаційною формою роботи Урядового комітету є його засідання, які проводяться мірою потреби в один і той же день тижня. Порядок денний засідання Урядового комітету формується відповідальним секретарем Урядового комітету, визначеним із працівників структурного підрозділу Секретаріату Кабінету Міністрів з питань організаційного забезпечення підготування і проведення засідань урядових комітетів, і подається для затвердження голові Комітету.

\* \* \*

**Акти Кабінету Міністрів України.** Згідно зі ст. 117 Конституції України Кабінет Міністрів України у межах своєї компетенції видає акти у формі *постанов і розпоряджень*, які є обов'язковими до виконання.

Акти Кабінету Міністрів України, що мають нормативний характер, видаються у формі *постанов*. Акти Кабінету Міністрів України з оперативних, організаційно-розпорядчих та інших питань, які не мають нормативного характеру, видаються у формі *розпоряджень*.

Проекти постанов Кабінету Міністрів України подають: члени Кабінету Міністрів України; центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації; робочі групи, утворені Кабінетом Міністрів України; Урядовий секретар.

Проекти постанов Кабінету Міністрів України готуються на підставі: законів України; актів або доручень Президента України; актів Кабінету Міністрів України, рішень урядових комітетів, доручень Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів. Підготування проекту постанови може бути ініційована членами Кабінету Міністрів України, керівниками центральних органів виконавчої влади, Урядовим секретарем, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями.

Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України передбачає ряд вимог щодо проектів постанов Кабінету Міністрів:

по-перше, вони підлягають обов'язковій експертизі Міністерством юстиції України та узгодженню із заінтересованими органами, а в разі потреби - з іншими органами, установами, організаціями;

по-друге, проекти постанов із питань оподаткування, витрачання фінансових і матеріальних ресурсів підлягають узгодженню відповідно з Міністерством фінансів України та Міністерством економіки України;

по-третє, проекти постанов, предметом яких є урегулювання підприємницької діяльності (регуляторні акти), підлягають узгодженню з Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємництва;

по-четверте, проекти постанов, предметом яких є урегулювання питань оплати праці, грошового утримання, пенсійного забезпечення, соціальних і трудових відносин, підлягають узгодженню з Міністерством праці України;

по-четверте, проекти постанов, що мають загальнодержавне значення і стосуються життєвих інтересів усіх верств населення, після узгодження із заінтересованими органами надсилаються головним розробником на розгляд усім міністерствам, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським держадміністраціям, які зобов'язані протягом 15 днів з дня отримання повідомити головного розробника про свої висновки;

по-п'яте, проекти постанов Кабінету Міністрів України відповідно до Указу Президента України «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» від 9 лютого 1999 р. № 145 підлягають опрацюванню з урахуванням основних положень законодавства ЄС. Зокрема, опрацюванню з дотриманням цієї вимоги підлягають проекти постанов з питань митного регулювання, боротьби з відмиванням грошей, міграційної політики, регулювання підприємницької діяльності, захисту конкуренції, державних закупівель, надання фінансових послуг, банківської справи, бухгалтерського обліку, податкової політики, захисту прав інтелектуальної власності, захисту прав споживачів, захисту персональних даних, зайнятості та охорони праці, охорони довкілля, стандартизації та сертифікації, регулювання енергетики, зокрема ядерної, транспорту, зв'язку та інформатизації, а також із питань, включених до планів роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС, які відповідно до зазначеного Указу Президента України щороку розробляються Міністерством юстиції України;

323

по-шосте, проект постанови Кабінету Міністрів України має бути попередньо схвалений Урядовим комітетом.

Постанови Кабінету Міністрів надсилаються Міністерству юстиції України для внесення їх до *Єдиного державного реєстру нормативних актів* згідно з Порядком ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним і публікуються в газеті «Урядовий кур'єр» та Офіційному віснику України.

Постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України набувають чинності від моменту їх прийняття, якщо не встановлено пізнішого терміну набрання ними чинності. Акти Кабінету Міністрів України, які визначають права та обов'язки громадян, набувають чинності не раніше дня їх опублікування в офіційних друкованих виданнях.

Акти Кабінету Міністрів України можуть бути скасовані Президентом України.

Акт Кабінету Міністрів України у повному обсязі або його окремі положення, визнані Конституційним Судом України неконституційними, втрачають чинність з дня прийняття Конституційним Судом України рішень про їх неконституційність.

## 2. Центральні органи виконавчої влади

*Поняття й види центральних органів виконавчої влади; міністерства; державні комітети; центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.*

**Центральним органом виконавчої влади** називають орган, який забезпечує проведення в життя державної політики у відповідній галузі чи сфері на всій території України, здійснює керівництво дорученою йому сферою управління, несе відповідальність за стан її розвитку та безпосередньо підвідомчий Кабінету Міністрів України або за рішенням Президента іншому центральному органу виконавчої влади<sup>1</sup>.

Згідно з Указом Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1572/99 «Про систему центральних органів виконавчої влади» в Україні існують такі види (організаційно-правові форми) центральних органів виконавчої влади:

' Див., наприклад: Конституція України - Основний Закон суспільства, держави, людини. Науково-методичні рекомендації.- К.: УАДУ, 1998.- С. 158.

- міністерства;
- державні комітети;
- центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

\* \* \*

**Міністерство** - родова назва найважливіших центральних органів виконавчої влади. Вперше міністерства були утворені в країнах Західної Європи в XVI-XVII ст., в Російській імперії вони були засновані 1802 р., а в Україні під назвою «народні секретаріати» міністерства виникли влітку 1917 р.

Міністерство України є *головним (провідним) органом* у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні провадження державної політики у визначеній сфері діяльності. За станом на 31 травня 2004 р. в Україні було створено 16 міністерств:

аграрної політики;  
внутрішніх справ;  
охорони навколишнього середовища;  
економіки та з питань європейської інтеграції;  
палива та енергетики;  
закордонних справ;  
культури і мистецтв;

з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи;

оборони;  
освіти і науки;  
охорони здоров'я;  
праці та соціальної політики;  
промислової політики;  
транспорту;  
юстиції;  
у справах сім'ї, дітей та молоді.

За характером компетенції міністерства поділяють на галузеві - такі, що здійснюють керівництво дорученими ним галузями (наприклад, освіти, юстиції, охорони здоров'я), міжгалузеві - здійснюють керівництво в кількох суміжних галузях (наприклад, зв'язку, енергетики і електрифікації) та функціональні - керують певними сферами управління (наприклад, економіки, фінансів).

Міністерство узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції про вдосконалення законодавства та в установленому порядку вносить їх на розгляд Президентів України, Кабінету Міністрів України.

325

У межах своїх повноважень міністерство організовує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль за їх реалізацією.

Правову основу діяльності міністерств, як й інших центральних органів виконавчої влади, становлять Конституція та закони України, постанови Верховної Ради, України укази і розпорядження Президента України, акти Кабінету Міністрів України.

Основні завдання міністерства визначені в Загальному положенні про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України, затвердженому Указом

Президента України від 12 березня 1996 року № 179/96. Так, згідно з Загальним положенням міністерство:

бере участь у формуванні та реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками, розробляє механізм її реалізації;

прогнозує розвиток економіки у виробничій, науково-технічній, мінерально-сировинній, паливно-енергетичній, трудовій, демографічній, соціальній, фінансовій та інших сферах;

бере участь у розробленні проектів Державної програми економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України;

готує пропозиції та бере участь у формуванні та реалізації політики у сфері виконання робіт і поставок продукції для державних потреб;

розробляє цільові перспективні програми, опрацьовує комплекс заходів, спрямованих на поглиблення економічної реформи;

реалізує державну стратегію розвитку відповідної галузі (групи суміжних галузей);

вносить у встановленому порядку пропозиції про зміну умов оподаткування, одержання пільгових кредитів, визначення особливостей приватизації, демонополізації підприємств в окремих галузях;

готує пропозиції про вдосконалення механізму регулювання розвитку економіки, її структурної перебудови, забезпечення ринкової збалансованості, соціального захисту населення, екологічної безпеки;

бере участь у формуванні та реалізації інвестиційної політики, виходячи з пріоритетних напрямів структурної перебудови економіки;

розробляє відповідні фінансово-економічні та інші нормативи, механізм їх упровадження, затверджує галузеві стандарти;

вживає заходів, спрямованих на вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності, захист інтересів українських товаровиробників на зовнішньому ринку та розвиток внутрішнього ринку;

видає в передбачених законодавством випадках спеціальні дозволи (ліцензії) на проведення окремих видів підприємницької діяльності;

виступає державним замовником наукових досліджень комплексного характеру;

бере участь у підготованні міжнародних договорів України, укладає міжнародні договори міжвідомчого характеру;

здійснює в межах повноважень, визначених законодавством, функції управління майном підприємств, що належать до сфери управління міністерства;

складає макроекономічні та міжгалузеві баланси;

розробляє пропозиції про визначення пріоритетних напрямів розвитку економіки;

бере участь у формуванні та реалізації антимонопольної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками (демонополізація економіки, розвиток конкуренції, антимонопольне регулювання, застосування антимонопольного законодавства);

забезпечує виконання завдань мобілізаційного підготування та мобілізаційної готовності держави в межах визначених законодавством повноважень;

забезпечує в межах своєї компетенції реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням у центральному апараті міністерства, на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління;

здійснює інші функції, що випливають з покладених на нього завдань.

Ці завдання конкретизовані в *положеннях* про окремі міністерства, які затверджуються указами Президента України. Так, наприклад, завдання Міністерства охорони навколишнього природного середовища України (Мінприроди) визначені в Положенні про Міністерство, затверджене Указом Президента України від 10 лютого 2004 р. № 176/2004:

забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів (земля, поверхневі води, атмосферне повітря, ліси, тваринний і рослинний світ та природні ресурси територіальних вод, континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони України), проведення моніторингу навколишнього природного середовища, поводження з відходами, небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, екологічної та в межах своєї компетенції радіацій-

327

ної безпеки, заповідної справи, формування національної екологічної мережі, а також гідрометеорологічної діяльності;

здійснення комплексного управління та регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів (крім надр), забезпечення екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки, організації, охорони та використання природно-заповідного фонду України та національної екологічної мережі;

здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів (крім надр), екологічну та в межах своєї компетенції радіаційну безпеку, поводження з відходами.

Загальне положення передбачає, що з метою забезпечення виконання покладених на нього завдань Міністерство має *право*:

залучати спеціалістів центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, підприємств, установ, організацій (за погодженням з керівниками) для розгляду питань, що належать до його компетенції;

представляти Уряд за його дорученням у міжнародних організаціях та під час укладання міжнародних договорів України;

одержувати в установленому законодавством порядку від міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представницьких органів інформацію, документи і матеріали, а від Міністерства статистики України - статистичні дані,- для виконання покладених на нього завдань (безплатно);

скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до його компетенції; притягати до дисциплінарної відповідальності керівників територіальних органів міністерства, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління;

самостійно або за участю роботодавців підприємств недержавної форми власності проводити переговори і укладати галузеві угоди з представниками найманих працівників.

Міністерства є самостійними і відповідальними за свою діяльність органами виконавчої влади, вони підпорядковуються лише Кабінету Міністрів України.

Міністерство очолює *міністр*, якого за поданням Прем'єр-міністра призначає Президент України.

Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики, спрямовує і

координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів із питань, віднесених до його відання, приймає рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів. Не допускається прийняття актів Кабінету Міністрів України та утворених ним органів, внесення проектів законів і актів Президента України з таких питань без погодження з відповідним міністром. Міністр на виконання вимог законодавства в межах

наданих повноважень визначає політичні пріоритети і стратегічні напрями роботи міністерства та шляхи досягнення поставлених цілей.

Міністр має *перших заступників і заступників*, які належать до керівників відповідного міністерства. Порядок виконання обов'язків міністра в разі його тимчасової відсутності визначається Кабінетом Міністрів України.

Міністр здійснює керівництво дорученими йому сферами діяльності і несе відповідальність перед Президентом і Урядом за стан справ у цих сферах, визначає ступінь відповідальності заступників міністра, керівників підрозділів міністерства.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції міністерства, обговорення найважливіших напрямів його діяльності та розвитку галузі в міністерстві утворюється колегія у складі міністра, перших заступників і заступників міністра за посадою, а також інших керівних працівників міністерства.

До складу колегії можуть входити керівники інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерства.

Членів колегії затверджує Кабінет Міністрів України.

Організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності міністерств, їхня поточна робота, а також забезпечення діяльності міністрів організовуються *першими заступниками міністрів - керівниками апаратів міністерств*.

Міністерство в межах своїх повноважень на основі актів законодавства видає накази, організовує і контролює їх виконання.

У випадках, передбачених законодавством, рішення міністерства є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, представницькими органами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності та громадянами.

Нормативно-правові акти міністерства підлягають державній реєстрації в Міністерстві юстиції України в порядку, встановленому законодавством.

329

**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, якого призначає на посади Президент України за поданням Прем'єр-міністра України. За станом на 31 травня 2004 р. було утворено 18 державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади зі статусом, який прирівняний до Державного комітету, зокрема:

Державний комітет архівів України;

Державний комітет України з нагляду за охороною праці;

Державний комітет України з будівництва та архітектури;

Державний комітет України з питань 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 телебачення і радіомовлення України;



Державний комітет лісового господарства України;  
Державний комітет України з питань фізичної культури і спорту;  
Державний комітет України у справах національностей та міграції;  
Державний комітет України у справах ветеранів;  
Державний комітет статистики України;  
Державний комітет у справах релігій;  
Національне космічне агентство України;  
Державна служба автомобільних доріг;  
Державна туристична адміністрація України.

\* \* \*

**Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом** має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання й повноваження, щодо нього може встановлюватися спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників

та вирішення інших питань. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом очолює його Голова, якого призначає на посаду Президент України за поданням Прем'єр-міністра України.

За станом на 31 травня 2004 р. було утворено 19 центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом:

Антимонопольний комітет;

Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України;

Державна митна служба України;

Державна податкова адміністрація України;

Державна прикордонна служба України;

Державна судова адміністрація України;

Державний департамент з питань виконання покарань;

Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва;

Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики;

Державний комітет ядерного регулювання України;

Національна комісія регулювання електроенергетики України;

Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку України;

Фонд державного майна України;

Служба безпеки України;

Управління державної охорони України;

Державна служба охорони України;

Головне управління державної служби України;

Національний координаційний центр адаптації військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, та конверсії колишніх військових об'єктів;

Державна служба експортного контролю України.

Для забезпечення реалізації державної політики в особливо важливих сферах діяльності та державного управління ними у складі окремих центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом у межах коштів, передбачених на їх утримання, можуть бути утворені відповідні *департаменти (служби)*. Утворення департаменту (служби), призначення на посаду і звільнення з посади його керівника та затвердження положення про департамент (службу) здійснює Президент України.

Кабінет Міністрів України в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, може утворювати *урядові органи державного управління*

(департаменти, служби, інспекції). Ці органи утворюються і діють у складі відповідного центрального

331

органу виконавчої влади. Урядові органи державного управління здійснюють: управління окремими підгалузями або сферами діяльності; контрольно-наглядові функції; регулятивні та дозвольно-реєстраційні функції щодо фізичних та юридичних осіб. Керівники урядових органів державного управління призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України за поданням керівника відповідного центрального органу виконавчої влади.

### 3. Місцеві органи виконавчої влади

*Місцеві державні адміністрації; територіальні органи центральних органів виконавчої влади.*

Місцевими органами виконавчої влади є:

- 1) місцеві державні адміністрації- місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції;
- 2) територіальні органи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади - місцеві органи виконавчої влади спеціальної компетенції.

*Місцеві державні адміністрації* входять до єдиної системи органів виконавчої влади. За станом на 31 травня 2004 р. в Україні діяло 24 обласних, 490 районних, 2 міських (у містах Києві та Севастополі) та 14 районних у місті державних адміністрацій.

Правовий статус місцевих державних адміністрацій встановлюється Конституцією України (статті 118-119), Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. та іншими законами України.

Керівництво місцевою державною адміністрацією здійснює її голова. Він також формує і її склад.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій припиняються Президентом України у разі:

- 1) порушення ними Конституції України і законів України;
- 2) втрати громадянства, виявлення факту подвійного громадянства;
- 3) визнання судом недієздатним;
- 4) виїзду на проживання в іншу країну;
- 5) набрання законної сили обвинувальним вироком суду;
- 6) порушення вимог несумісності;
- 7) за власною ініціативою Президента України з підстав, передбачених цим Законом і законодавством про державну службу;

332

- 8) висловлення недовіри більшістю (дві третини) голосів від складу відповідної ради;
- 9) подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням.

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій можуть бути припинені Президентом України у разі:

- 1) прийняття відставки голови відповідної обласної державної адміністрації;

2) подання Кабінету Міністрів України з підстав, передбачених законодавством про державну службу;

3) висловлення недовіри простою більшістю голосів від складу відповідної ради.

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій припиняються також у разі їхньої смерті.

У разі обрання нового Президента України голови місцевих державних адміністрацій продовжують здійснювати свої повноваження до призначення в установленому порядку нових голів місцевих державних адміністрацій.

У здійсненні своїх повноважень голови місцевих державних адміністрацій відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Відповідні ради можуть впливати на вирішення питання щодо голови місцевої державної адміністрації.

На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає *розпорядження*, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів - *накази*.

Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їхньої компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Акти місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України або інтересам територіальних громад чи окремих громадян, можуть бути оскаржені до органу виконавчої влади вищого рівня або до суду.

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

333

результатами, скасовуються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня або в судовому порядку.

Конституція України передбачає особливі механізми взаємовідносин місцевих державних адміністрацій «по вертикалі» (з вищими органами виконавчої влади) та «по горизонталі» (з відповідними органами місцевого самоврядування), що пов'язано з особливостями територіальної організації влади в Україні на регіональному (область) та субрегіональному (район) рівнях. Так, місцеві державні адміністрації відповідно до загальних засад побудови та функціонування системи органів виконавчої влади підзвітні й підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Водночас місцеві державні адміністрації підзвітні й підконтрольні відповідним радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

Згідно зі ст. 119 Конституції України місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;

2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;

3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їхнього національно-культурного розвитку;

4) підготування і виконання відповідних обласних і районних бюджетів;

5) звіт про виконання відповідних бюджетів і програм;

б) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією та законами України, 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 й сертифікацією;

6) додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою;

7) додержанням архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів;

8) додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів;

9) додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства й 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 і дорожнього руху;

12) додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію;

13) додержанням законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи.

\* \* \*

Центральні органи виконавчої влади можуть мати свої *територіальні органи*, що утворюються, реорганізуються і ліквідовуються в порядку, встановленому законодавством.

Керівників територіальних органів міністерства призначає на посади та звільняє з посад у встановленому порядку міністр, іншого центрального органу виконавчої влади - керівник цього органу.

*Координують* діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань голови відповідних місцевих державних адміністрацій.

При цьому з питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади *підзвітні й підконтрольні* головам відповідних місцевих державних адміністрацій.

## Розділ X

### КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ СУДОВОЇ СИСТЕМИ ТА ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

#### 1. Конституційні засади правосуддя в Україні

*Судова влада та її риси; функції судової влади; судова система України; правовий статус суддів; конституційно-правовий статус Вищої ради юстиції.*

У рамках навчальної дисципліни «Конституційне право України» вивчаються лише конституційно-правові основи правосуддя, інші питання організації та функціонування судової гілки влади є предметом окремих самостійних навчальних дисциплін, таких, наприклад, як «Правоохоронні органи», «Адвокатура і нотаріат», «Кримінальний процес», «Цивільний процес» тощо.

У системі поділу державної влади однією з її гілок згідно зі ст. 6 Конституції України є судова влада, призначення якої полягає в захисті прав і свобод людини і громадянина, конституційного ладу України, забезпеченні відповідності актів Верховної Ради України, Президента України, органів виконавчої влади України та органів місцевого самоврядування Конституції України, дотримання законності в застосуванні законів та інших нормативних актів України. Існування самостійної гілки судової влади поряд із законодавчою та виконавчою- це необхідний атрибут будь-якої демократичної держави.

Судова влада реалізується здійсненням правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального, а також конституційного судочинства.

Правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні, систему судів загальної юрисдикції, основні вимоги щодо формування корпусу професійних суддів, систему й порядок здійснення суддівського самоврядування, а також загаль-

ний порядок забезпечення діяльності судів визначаються Законом України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р.

До специфічних рис судової влади відносять: самостійність судової влади та незалежність суддів, винятковість, підзаконність і повноту судової влади'.

*Самостійність* судової влади та незалежність суддів означає таке:

- суди здійснюють правосуддя самостійно. Судді У здійсненні правосуддя незалежні від будь-якого впливу, нікому не підзвітні та підкоряються лише закону;
- органи та посадові особи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи, громадяни та їхні об'єднання, а також юридичні особи зобов'язані поважати незалежність суддів і не посягати на неї;

- звернення до суду громадян, організацій чи посадових осіб, які відповідно до закону не є учасниками судового процесу, з приводу розгляду конкретних справ судом не розглядаються, якщо інше не передбачено процесуальним законом;

- втручання у здійснення правосуддя, вплив на суд або суддів у будь-який спосіб, неповага до суду чи суддів, збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб з метою завдати шкоди їхньому авторитетові чи вплинути на неупередженість суду забороняється і тягне передбачену законом відповідальність;

- суддям забезпечується свобода неупередженого вирішення судових справ відповідно до їхнього внутрішнього переконання, що ґрунтується на вимогах закону;

- гарантії самостійності судів і незалежності суддів забезпечуються: особливим порядком призначення, обрання, притягнення до відповідальності та звільнення суддів; незмінюваністю суддів та їхньою недоторканністю; порядком здійснення судочинства, встановленим процесуальним законом, таємницею постановлення судового рішення; заборобою втручання у здійснення правосуддя; відповідальністю за неповагу до суду чи судді, встановленою законом; особливим порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, встановленим законом; належним матеріальним і соціальним забезпеченням суддів; функціонуванням органів суддівського самоврядування; визначеними законом

<sup>1</sup> Див., наприклад: Коментарий к Конституции Российской Федерации. - М.: Изд-во БЕК, 1996.- С. 505.

337

засобами забезпечення особистої безпеки суддів, їхніх сімей, майна, а також іншими засобами їхнього правового захисту.

Проте самостійність судової влади не означає її повної автономності стосовно до інших гілок влади. Зокрема, законодавча та виконавча гілки влади, Президент України суттєво впливають на організацію та функціонування органів судової влади. Так, Верховна Рада України, приймаючи закони, визначає систему судових органів та принципи її функціонування, встановлює статус суддів, порядок розгляду справ у суді тощо. Верховна Рада України також здійснює установчі повноваження - бере участь у формуванні судових органів (призначає третину суддів Конституційного Суду України, обирає суддів безстроково).

Відповідні установчі повноваження здійснює і Президент України - призначає третину суддів Конституційного Суду України, утворює суди у визначеному законом порядку, здійснює перше призначення на посаду професійного судді.

Органи виконавчої влади забезпечують підготовування та підвищення кваліфікації кадрів судових органів, здійснюють матеріально-технічне забезпечення діяльності судів тощо.

*Винятковість* судової влади полягає в тім, що функції судової влади можуть здійснюватися лише судами. Ст. 124 Конституції України передбачає, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних. Участь народних засідателів і присяжних у здійсненні правосуддя є їхнім громадянським обов'язком.

Отже, тільки суди мають право легітимно здійснювати повноваження державної влади щодо застосування в процесуальному порядку засобів державного примусу, лише суд може у визначеному законом порядку визнавати особу винною у скоєнні злочину, призначати кримінальне покарання, визнавати акти такими, що суперечать Конституції України тощо.

*Підзаконність* судової влади знаходить свій вияв, по-перше, в тому що суди та судді діють на основі закону, підпорядковуються Конституції та законам України, по-друге, в особливій процесуальній формі здійснення повноважень органів судової влади, яка є найскладнішою формою юрисдикційної діяльності, а тому детально регламентується законом, зокрема кримінально-процесуальним і арбітражно-процесуальним кодексами, нормами адміністративного законодавства.

*Повнота* судової влади визначається її обсягом, остаточним характером рішень, що приймаються судами, їхнім обов'язковим значенням.

Втручання у вирішення судових справ, погроза щодо судді, образа судді, невиконання судового рішення тягнуть за собою встановлену законом кримінальну відповідальність.

\* \* \*

**Функції судової влади.** Судова влада виконує такі функції:

1. *Відправлення правосуддя*, під яким розуміють вид державної діяльності, що полягає в розгляді та вирішенні різних соціальних конфліктів, пов'язаних з дійсним або удаваним порушенням норм права, та здійснюється, по-перше, спеціальними державними органами - судами від імені держави; по-друге, методом розгляду в судових засіданнях цивільних, кримінальних та інших справ; по-третє, в установленій законом процесуальній формі; по-четверте, винесенням загальнообов'язкових рішень<sup>1</sup>.

Правосуддя - це основна функція судової влади, тож вона виступає головним об'єктом конституційного регулювання. Це знайшло відображення в назві та змісті розділу VIII Конституції України - «Правосуддя», де визначаються основні конституційні засади організації та функціонування судової влади.

2. *Судовий контроль (нагляд) за законністю та обґрунтованістю застосування засобів процесуального примусу*. Конституція України передбачила судові рішення як єдину підставу застосування органами, що здійснюють слідство, дізнання, оперативно-розшукову діяльність таких засобів процесуального примусу: арешт; утримання під вартою; огляд чи обшук житла, іншого володіння; обмеження таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції (статті 29-31).

3. *Тлумачення правових норм*, яке пов'язане з реалізацією повноваження Конституційного Суду України давати офіційне тлумачення Конституції та законів України (п. 2 ч. 1 ст. 150 Конституції України).

4. *Офіційне посвідчення фактів, що мають юридичне значення*, зокрема визнання людини померлою чи безвісти відсутньою, встановлення родинних зв'язків тощо.

5. *Обмеження конституційної та іншої галузевої право-*

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Под ред. акад. Б. Н. Топорнина.- М: Юрисъ, 1997.- С. 598.

*суб 'єктності громадян України* - постановлення судом рішення щодо визнання громадянина недієздатним, що призводить до обмеження конституційного права обирати і бути обраним тощо.

\* \* \*

Правосуддя в Україні базується на демократичних принципах, які відображають завдання демократичної, правової держави і отримали закріплення в розділі VIII Конституції України.

*Принцип здійснення правосуддя виключно судами* (ч. 1 ст. 124) означає, що в Україні немає і не може бути будь-яких, окрім судів, державних чи інших органів, які мали би право розглядати і вирішувати кримінальні, цивільні та інші справи.

Згідно з Конституцією України судочинство в Україні здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. При цьому Конституція України окремо встановлює заборону створення будь-яких надзвичайних та особливих судів.

Конституційний Суд України входить до судової системи як самостійний суб'єкт і є єдиним органом конституційної юрисдикції (ч. 5 ст. 125).

Система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації<sup>1</sup>.

Згідно з Законом України «Про судоустрій України» (ст. 18) систему судів загальної юрисдикції складають:

1. *Місцеві суди*, до яких належать:

- місцеві загальні суди - районні, районні у містах, міські й міськрайонні суди, а також військові суди гарнізонів;
- місцеві господарські суди - господарські суди Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя;
- місцеві адміністративні суди - окружні суди, що утворюються в округах відповідно до указу Президента України.

2. *Апеляційні суди*, до яких належать:

- апеляційні загальні суди - апеляційні суди областей, апеляційні суди міст Києва та Севастополя, Апеляційний суд Автономної Республіки Крим, військові апеляційні суди регіонів та апеляційний суд Військово-Морських Сил України, а також Апеляцій-

<sup>1</sup> Принцип територіальності означає, що до цієї системи входять районні (міські), міжрайонні (окружні), обласні та привінені до них суди і Верховний Суд України. Принцип спеціалізації передбачає спеціалізацію суддів перерахованих вище судів зі створенням відповідних організаційних структур для розгляду окремих категорій справ.

ний суд України. У разі необхідності замість апеляційного суду області можуть утворюватися апеляційні загальні суди, територіальна юрисдикція яких поширюється на декілька районів області;

- апеляційні спеціалізовані суди - апеляційні господарські суди та апеляційні адміністративні суди, які утворюються в апеляційних округах відповідно до указу Президента України.

3. Вищі спеціалізовані суди - Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України, а також інші відповідні вищі спеціалізовані суди, що утворюються Президентом України в порядку, встановленому Законом України «Про судоустрій України»;

4. Верховний Суд України.

Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. Згідно з Законом України «Про судоустрій України» (ст. 47) Верховний Суд України здійснює правосуддя, забезпечує однакове застосування законодавства всіма судами загальної юрисдикції.

Верховний Суд України очолює Голова Верховного Суду України. До складу Верховного Суду України входять судді Верховного Суду України, обрані на посаду безстроково, кількість яких встановлюється указом Президента України за поданням Голови Верховного Суду України, погодженим з Радою суддів



України.

До складу судових палат, що здійснюють розгляд справ з питань юрисдикції спеціалізованих судів, призначаються судді, які мають стаж суддівської діяльності у відповідному вищому суді не менше трьох років, або відповідному апеляційному спеціалізованому суді не менше п'яти років.

У складі Верховного Суду України діють:

- 1) Судова палата у цивільних справах;
- 2) Судова палата у кримінальних справах;
- 3) Судова палата у господарських справах;
- 4) Судова палата в адміністративних справах;
- 5) Військова судова колегія. Верховний Суд України:

1) розглядає в касаційному порядку рішення загальних судів у справах, віднесених до його підсудності процесуальним законом; переглядає в порядку повторної касації всі інші справи, розглянуті судами загальної юрисдикції в касаційному порядку; у випадках, передбачених законом, розглядає інші справи, пов'язані з винятковими обставинами;

341

2) дає судам роз'яснення з питань застосування законодавства на основі узагальнення судової практики та аналізу судової статистики; у разі необхідності визнає нечинними роз'яснення пленуму вищого спеціалізованого суду;

3) дає висновок щодо наявності чи відсутності в діяннях, у яких звинувачується Президент України, ознак державної зради або іншого злочину; надає за зверненням Верховної Ради України письмове подання про неможливість виконання Президентом України його повноважень за станом здоров'я;

4) звертається до Конституційного Суду України у випадках виникнення в судів загальної юрисдикції під час здійснення ними правосуддя сумнівів щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України;

5) веде та аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику, знайомиться в судах із практикою застосування законодавства;

6) у межах своїх повноважень вирішує питання, що впливають з міжнародних договорів України; представляє суди загальної юрисдикції у зносинах із судами інших держав;

7) здійснює інші повноваження, передбачені законом.

\* \* \*

Правосуддя згідно з Конституцією України (ч. 1 ст. 127) здійснюють професійні судді та, у визначених законом випадках, народні засідателі і присяжні.

Звідси випливає, що носіями судової влади в Україні виступають насамперед судді, які виконують свої обов'язки на професійній основі.

*Професійними суддями* є громадяни, які відповідно до Конституції України призначені чи обрані суддями та обіймають штатну суддівську посаду в одному з судів, передбачених Законом України «Про судоустрій України».

*Судді*, як зазначено в Законі України «Про статус суддів» від 15 грудня 1992 р., є посадовими особами судової влади, які відповідно до Конституції України наділені повноваженнями здійснювати правосуддя і виконувати свої обов'язки на професійній основі в Конституційному Суді України та судах загальної юрисдикції.

Згідно з Конституцією (ч. 2 ст. 127) суддями можуть бути громадяни України, не молодші 25 років, які мають вищу юридичну освіту і стаж роботи у галузі права не менш як три роки, прожива-

ють в Україні не менш як десять років і володіють державною мовою.

Суддями спеціалізованих судів, окрім зазначених осіб, можуть бути також особи, які мають фахову підготовку з питань юрисдикції цих судів. У цьому разі на посаду судді спеціалізованого суду може бути рекомендований відповідною кваліфікаційною комісією суддів громадянин України, не молодший 30 років, який проживає в Україні не менш як десять років, володіє державною мовою, має вищу освіту в галузі знань, що охоплюються межами юрисдикції відповідного спеціалізованого суду, і стаж роботи за спеціальністю не менше п'яти років. Ці судді відправляють правосуддя лише у складі колегій суддів.

Не можуть бути рекомендовані на посаду професійного судді громадяни:

1) визнані судом обмежено дієздатними або недієздатними;

2) які мають хронічні психічні чи інші захворювання, що перешкоджають виконанню обов'язків судді;

3) щодо яких провадиться дізнання, досудове слідство чи судовий розгляд кримінальної справи або які мають не зняту чи не погашену судимість.

Перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснюється Президентом України на підставі рекомендації відповідної кваліфікаційної комісії суддів за поданням Вищої ради юстиції. Усі інші судді обираються *безстроково* Верховною Радою України на підставі рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України за поданням Голови Верховного Суду України (голови відповідного вищого спеціалізованого суду).

Безстрокове заняття посади суддею є важливою гарантією незалежності суддів.

Судді, обрані безстроково, перебувають на посаді судді до досягнення ними 65 років. До закінчення цього строку вони можуть бути звільнені з посади лише з підстав, зазначених у ч. 5 ст. 126 Конституції України, а саме в разі:

1) закінчення строку, на який його обрано чи призначено;

2) неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я;

3) порушення суддею вимог щодо несумісності;

4) порушення суддею присяги;

5) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;

6) припинення його громадянства;

7) визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим;

343

8) подання суддею заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням.

Повноваження судді припиняються також у разі його смерті.

Професійні судді не можуть належати до політичних партій та профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої.

Порядок добору кандидатів у судді, їх призначення чи обрання суддею, а також додаткові вимоги до окремих категорій суддів щодо стажу, віку та їхнього професійного рівня визначаються законом.

Такі додаткові вимоги, наприклад, викладено в законах України «Про Конституційний Суд України», «Про статус суддів», «Про господарський суд».

Добір кандидатів у судді здійснюється за результатами складання кваліфікаційного екзамену.

У доборі кандидатів забезпечується рівність їхніх прав незалежно від походження, соціального та майнового стану, расової та національної належності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань та інших обставин.

Кваліфікаційні іспити на посаду судді приймаються кваліфікаційними комісіями суддів загальних судів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, кваліфікаційними комісіями суддів арбітражних судів, військових судів і Вищою кваліфікаційною комісією суддів України.

Кваліфікаційна комісія рекомендує на посади суддів кандидатів, які виявили найкращі знання, в кількості, необхідній для заміщення вакантних посад.

Що стосується порядку обрання на посаду та звільнення з посади судді безстроково Верховною Радою України, то він визначається Законом України «Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України».

Судді - особи недоторканні. Недоторканність судді поширюється на його житло, службове приміщення, транспорт і засоби зв'язку, кореспонденцію, належне йому майно і документи.

Недоторканність суддів означає:

1. Суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом.

2. Суддя не може бути затриманий за підозрою у вчиненні злочину, а також підданий приводу чи примусово доставлений у будь-

який державний орган у порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення. Суддя, затриманий за підозрою у вчиненні злочину чи адміністративного правопорушення, стягнення за яке накладається в судовому порядку, повинен бути негайно звільнений після з'ясування його особи.

3. Проникнення в житло чи службове приміщення судді, в його особистий чи службовий транспорт, проведення там огляду, обшуку чи виїмки, прослуховування його телефонних розмов, особистий обшук судді, а так само огляд, виїмка його кореспонденції, речей і документів можуть провадитися тільки за вмотивованим рішенням суду, а також за згодою судді в разі прийняття головою відповідного суду рішення про вжиття спеціальних заходів забезпечення безпеки.

4. Кримінальна справа щодо судді Конституційного Суду України та будь-якого суду загальної юрисдикції розглядається в першій інстанції апеляційним судом.

6. Підсудність справи визначається Головою Верховного Суду України або його заступником. При цьому справа не може розглядатись тим судом, у якому обвинувачений працював суддею.

Судочинство провадиться суддею одноособово, колегією суддів чи судом присяжних.

*Основними засадами судочинства є:*

1) законність;

2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;

3) забезпечення доведеності вини;

4) змагальність сторін і свобода в наданні ними суду своїх доказів і в доведенні перед судом їхньої переконливості;

5) підтримання державного обвинувачення в суді прокурором;

6) забезпечення обвинуваченому права на захист;

7) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;

8) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, установлених законом;

9) обов'язковість рішень суду.

\* \* \*

**Вища рада юстиції** діє згідно зі ст. 131 Конституції України, а правові основи її організації та діяльності визначено в Законі України «Про Вищу раду юстиції» від 15 січня 1998 р.

Вища рада юстиції є колегіальним, незалежним органом, від-

345

повідальним за формування високопрофесійного суддівського корпусу, здатного кваліфіковано, сумлінно та неупереджено здійснювати правосуддя на професійній основі, а також за прийняття рішень стосовно порушень судьями і прокурорами вимог щодо несумісності та в межах своєї компетенції про їхню дисциплінарну відповідальність.

Вона складається з 20 членів, а порядок її формування такий: по три члени призначають Верховна Рада України, Президент України, з'їзд суддів України, з'їзд адвокатів України, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ;

двох членів призначає всеукраїнська конференція працівників прокуратури.

При цьому на посаду члена Вищої ради юстиції може бути рекомендований громадянин України, не молодший 35 років і не старший 60 років, який проживає в Україні не менш як десять останніх років, володіє державною мовою, має вищу юридичну освіту і стаж роботи в галузі права не менше десяти років.

За посадою до складу Вищої ради юстиції входять Голова Верховного Суду України, Міністр юстиції України, Генеральний прокурор України.

Вища рада юстиції:

1) вносить подання Президентові України про призначення суддів на посади або про звільнення їх з посад;

2) розглядає справи та ухвалює рішення стосовно порушення судьями і прокурорами вимог щодо несумісності;

3) здійснює дисциплінарне провадження стосовно суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів;

4) розглядає скарги на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних і місцевих судів, а також прокурорів.

## 2. Конституційний Суд України

*Місце Конституційного Суду України в механізмі державної влади, склад і порядок формування Конституційного Суду України; строк повноважень судді Конституційного Суду України; завдання, функції та повноваження Конституційного Суду України; форми звернення до Конституційного Суду України; рішення і висновки Конституційного Суду України.*

**Конституційний Суд України** є згідно з Конституцією України (ст. 147) єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні, тобто це - незалежний від законодавчої та виконавчої гілок влади спеціальний судовий орган, який здійснює перевірку нормативних актів на їхню відповідність Конституції України способом конституційного судочинства.

Порядок формування й діяльності, завдання, повноваження Конституційного Суду України визначаються Конституцією України (розділ XII) та Законом України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р.

Конституційний Суд України складається з 18 суддів Конституційного Суду України:

шість суддів призначаються Президентом України після консультації з Прем'єр-міністром України та Міністром юстиції України щодо кандидатур на посади суддів Конституційного Суду України.

Призначеною на посаду судді Конституційного Суду України вважається особа, про призначення якої видано Указ Президента України, скріплений підписами Прем'єр-міністра України та Міністра юстиції України;

шість суддів призначаються Верховною Радою України таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів.

Пропозиції щодо кандидатур на посади суддів Конституційного Суду України вносить Голова Верховної Ради України, а також можуть вносити не менш як 1/4 народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України; при цьому депутат має право поставити підпис під пропозицією про висунення лише однієї кандидатури, і ці підписи депутатів не відкликаються.

Відповідний Комітет Верховної Ради України подає Верховній Раді України свої висновки щодо кожної кандидатури на посаду судді Конституційного Суду України, внесеної в установленому порядку.

Призначеними на посади суддів Конституційного Суду України вважаються кандидати, які набрали найбільшу кількість голосів депутатів, але більше половини голосів депутатів від конституційного складу Верховної Ради України. Якщо кілька кандидатів набрали однакову кількість голосів і після їх призначення було б перевищено необхідне для призначення число суддів, щодо цих кандидатів проводиться повторне голосування;

шість суддів призначаються з'їздом суддів. При цьому з'їзд суддів України за пропозицією делегатів з'їзду відкритим голосуванням

347

більшістю голосів присутніх делегатів з'їзду визначає кандидатури на посади суддів Конституційного Суду України для включення до бюлетенів для таємного голосування.

Призначеним на посаду судді Конституційного Суду України вважається кандидат, який у результаті таємного голосування одержав більшість голосів від загалу обраних делегатів з'їзду суддів України.

Якщо голосування проводиться щодо кандидатур, кількість яких перевищує квоту для призначення на посади суддів Конституційного Суду України, призначеними вважаються кандидати, які набрали більше голосів, ніж інші кандидати на ці посади.

\* \* \*

Суддя Конституційного Суду України призначається строком на дев'ять років без права бути призначеним повторно.

Суддя Конституційного Суду України вступає на посаду від дня складення ним присяги судді Конституційного Суду України на засіданні Верховної Ради України, яке проводиться за участю Президента України, Прем'єр-міністра України, Голови Верховного Суду України, не пізніше як через місяць після призначення суддею Конституційного Суду України.

Повноваження судді Конституційного Суду України припиняються в разі:

- 1) закінчення строку призначення;
- 2) досягнення суддею 65-річного віку;
- 3) неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я;
- 4) порушення суддею заборони бути членом політичної партії або профспілки, мати представницький мандат, брати участь у будь-якій політичній діяльності, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої;
- 5) порушення суддею присяги;

- б) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- 7) припинення його громадянства;
- 8) визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим;
- 9) подання суддею заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням.

Рішення про припинення повноважень судді Конституційного Суду України на засіданні Конституційного Суду України, а у ви-

падках порушення суддею присяги чи передбачених чинним законодавством вимог - Верховною Радою України.

Повноваження судді припиняються в разі його смерті.

Конституція України (ч. 3 ст. 148) та Закон України «Про Конституційний Суд України» (ст. 16) передбачають досить високі вимоги до членів Конституційного Суду України. Так, суддею Конституційного Суду України може бути громадянин України, який на день призначення досяг 40-річного віку, має вищу юридичну освіту і стаж роботи за фахом не менш як десять років, проживає в Україні протягом останніх 20 років та володіє державною мовою. Судді Конституційного Суду України не можуть належати до політичних партій та профспілок, мати представницький мандат, брати участь у будь-якій політичній діяльності, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої.

Голова Конституційного Суду України обирається на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України зі складу суддів Конституційного Суду шляхом таємного голосування лише на один трирічний строк.

\*\*\*

Завданням Конституційного Суду України є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України.

Функціями Конституційного Суду України є вирішення питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України (конституційний контроль) і офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

До повноважень Конституційного Суду України чинне законодавство відносить прийняття рішення та дання висновків у справах щодо:

1) конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів, України правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Ці питання розглядаються за зверненнями: Президента України; не менш як 45 народних депутатів України; Верховного Суду України; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

2) відповідності Конституції України чинним міжнародним договорам України або тим міжнародним договорам, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їхню обов'язковість;

349

3) додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту;

4) офіційного тлумачення Конституції та законів України.

\* \* \*

Формами звернення до Конституційного Суду України є конституційне подання та конституційне звернення.

*Конституційне подання* - це письмове клопотання до Конституційного Суду України про визнання правового акта (його окремих положень) неконституційним, про визначення конституційності міжнародного договору або про необхідність офіційного тлумачення Конституції та законів України, а також звернення Верховної Ради України про дання висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.

Суб'єктами права на конституційне подання є Верховна Рада України, Президент України, не менш як 45 народних депутатів України (підпис депутата не відкликається), Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховний Суд України, Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування.

*Конституційне звернення* - це письмове клопотання до Конституційного Суду України про необхідність офіційного тлумачення Конституції та законів України з метою забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав юридичної особи.

Суб'єктами права на конституційне звернення є громадяни України, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи.

\* \* \*

Конституційний Суд України за результатами розгляду справ щодо конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим приймає рішення.

Конституційний Суд України може визнати неконституційним правовий акт повністю або в окремій його частині.

У разі, якщо в процесі розгляду справи за конституційним поданням чи конституційним зверненням виявлено невідповідність Конституції України іншим правовим актам (їхнім окремим поло-

женням), окрім тих, щодо яких відкрито провадження у справі, і які впливають на прийняття рішення чи дання висновку в справі, Конституційний Суд України визнає такі правові акти (їхні окремі положення) *неконституційними*.

Закони, інші правові акти або їхні окремі положення, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їхню неконституційність.

Матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку.

У справах із питань офіційного тлумачення Конституції України та законів України; відповідності Конституції України чинним міжнародним договорам України або тим міжнародним договорам, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їхню обов'язковість; додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту Конституційний Суд України дає висновки.

Рішення ухвалюються, висновки даються Конституційним Судом України поіменним голосуванням шляхом опитування суддів Конституційного Суду.

Рішення і висновки Конституційного Суду України рівною мірою є обов'язковими до виконання.

### 3. Конституційно-правовий статус прокуратури

*Місце прокуратури в механізмі державної влади, принципи побудови й функціонування системи органів прокуратури; система органів прокуратури; завдання й функції органів прокуратури.*

У механізмі державної влади прокуратура виступає відносно самостійним інститутом і безпосередньо не входить до законодавчої, виконавчої чи судової гілок влади, хоча й тісно взаємодіє з усіма гілками влади, особливо з останньою.

Згідно з Конституцією України (ст. 121) прокуратура становить єдину систему, до якої входять: Генеральна прокуратура України, прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжрайонні, інші прирівняні до них прокуратури, а також військові, транспортні та інші спеціалізовані прокуратури.

351

До органів військових прокуратур, зокрема, належать військові прокуратури регіонів і військова прокуратура Військово-Морських Сил України (на правах обласних), військові прокуратури гарнізонів (на правах міських).

В основу побудови та функціонування системи органів прокуратури покладено такі принципи:

1. *Принцип централізму*, який проявляється ось у чім:

1) органи прокуратури становлять жорстку ієрархічну систему -нижчі за належністю прокурори підпорядковані вищим і всі прокурори підпорядковані Генеральному прокуророві України;

2) Генеральний прокурор призначає підлеглих прокурорів терміном на 5 років і звільняє їх з посади;

3) вищі за належністю прокурори мають право давати підлеглим прокурорам обов'язкові для виконання вказівки й доручення.

2. *Принцип законності*, який передбачає, що органи прокуратури:

1) здійснюють свої повноваження на підставі додержання Конституції України та чинних на території республіки законів, незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їхніх органів;

2) захищають у межах своєї компетенції права і свободи громадян на засадах їхньої рівності перед законом, незалежно від національного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак;

3) вживають заходів до усунення порушень закону, хоч би від кого вони виходили, поновлення порушених прав і притягнення в установленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення.

3. *Принцип гласності* - органи прокуратури діють гласно, інформують державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення.

4. *Принцип незалежності* у здійсненні своїх завдань і функцій, який знаходить свій прояв у тому, що органи прокуратури:

1) наділені Конституцією і законами України власною компетенцією;

2) у здійсненні повноважень органів прокуратури заборонено втручання інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, засобів масової інформації тощо.



\*\*\*

Найвищу сходинку в ієрархії органів прокуратури займає *Генеральна прокуратура України*, яку очолює Генеральний прокурор України.

Генеральний прокурор України має першого заступника та заступників і затверджує структуру Генеральної прокуратури України і Положення про її структурні підрозділи.

У Генеральній прокуратурі України утворюється *колегія* у складі Генерального прокурора України (голова), його першого заступника, заступників, прокурора Автономної Республіки Крим, інших керівних працівників органів прокуратури. Персональний склад колегії затверджується Верховною Радою України за поданням Генерального прокурора України.

*Генеральний прокурор України* є найвищою посадовою особою в системі органів прокуратури, він призначається на посаду Президентом України за згодою Верховної Ради України (ст. 122, п. 25 ст. 85 і п. 11 ст. 106 Конституції України) та звільняється з посади Президентом України (при цьому Конституція України вже не вимагає згоди Верховної Ради України). Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади.

Строк повноважень Генерального прокурора України - п'ять років.

Генеральний прокурор України, здійснюючи керівництво органами прокуратури:

- 1) спрямовує роботу органів прокуратури і здійснює контроль за їхньою діяльністю;
- 2) призначає першого заступника, заступників Генерального прокурора України, керівників структурних підрозділів, головного бухгалтера, інших працівників Генеральної прокуратури України;
- 3) затверджує структуру і штатну чисельність підпорядкованих органів прокуратури, розподіляє кошти на їх утримання;
- 4) призначає за погодженням із Верховною Радою Автономної Республіки Крим прокурора Автономної Республіки Крим;
- 5) призначає заступників прокурора Автономної Республіки Крим, прокурорів областей, міст Києва і Севастополя, їхніх заступників, міських, районних, міжрайонних, а також прирівняних до них інших прокурорів;
- 6) відповідно до законодавства визначає порядок прийняття, переміщення та звільнення прокурорів, слідчих прокуратури та інших спеціалістів;
- 7) відповідно до законів України видає обов'язкові для всіх

353

органів прокуратури накази, розпорядження, затверджує положення та інструкції;

8) присвоює класні чини згідно з Положенням про класні чини працівників прокуратури. Вносить подання Президентові України про присвоєння класних чинів державного радника юстиції 1, 2 і 3-го класів.

Вказівки Генерального прокурора України з питань розслідування є обов'язковими для виконання всіма органами дізнання і попереднього слідства.

*Прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, міські, районні, міжрайонні, районні в містах, а також інші прокуратури* очолюють відповідні прокурори. Прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та інші прокурори (на правах обласних):

1) призначають на посади і звільняють працівників, окрім тих, яких призначає Генеральний прокурор України;

2) за погодженням із Генеральним прокурором України вносять зміни до встановлених штатів підлеглих їм прокуратур у межах затвердженої чисельності й фонду заробітної плати.

У прокуратурах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та інших прокуратурах (на правах обласних) утворюються *колегії* у складі прокурора (голова), його заступників, інших керівних працівників. Персональний склад колегії затверджується Генеральним прокурором України.

Закон України «Про прокуратуру» передбачає відповідні *вимоги до працівників прокуратури*, зокрема:

1) прокурорами і слідчими можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні ділові та моральні якості. Особи, які не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю, проходять в органах прокуратури стажування строком до одного року. Особи, вперше призначені на посади помічників прокурорів, прокурорів управлінь, відділів, слідчих прокуратури, приймають «Присягу працівника прокуратури», текст якої затверджується Верховною Радою України;

2) на посади прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та прирівняних до них прокурорів призначаються особи віком не молодше 30 років, які мають стаж роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше семи років; на посади районних і міських прокурорів - віком не молодше 25 років із стажем роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше трьох років;

3) прокурори і слідчі прокуратури підлягають атестації один раз у п'ять років. Сумісництво служби в органах прокуратури з роботою на підприємствах, в установах чи організаціях, а також з будь-яким підприємництвом не допускається, за винятком наукової та педагогічної діяльності;

4) не можуть бути прийняті на посаду прокурора або слідчого прокуратури особи, які були засуджені за вчинення злочину, за винятком реабілітованих;

5) військовими прокурорами і слідчими призначаються громадяни України з офіцерів, які проходять військову службу або перебувають у запасі та мають вищу юридичну освіту;

б) працівники прокуратури не можуть належати до будь-яких політичних партій чи рухів.

За порушення законодавства, неналежне виконання службових обов'язків або скоєння ганебного вчинку прокурори і слідчі прокуратури несуть відповідальність, передбачену Дисциплінарним статутом прокуратури України.

\* \* \*

*Завдання, функції, повноваження* прокурорів, організація, засади й порядок діяльності органів прокуратури визначаються Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р., іншими законодавчими актами.

Так, діяльність органів прокуратури спрямована на повне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм *завданням* захист від неправомірних посягань:

1) закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень;

2) гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина;

3) основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих рад, органів самоорганізації населення.

*Конституційними функціями прокуратури є:*

1. *Підтримання державного обвинувачення в суді.* Прокурор, який бере участь у розгляді справ у судах, не здійснює нагляду за діяльністю суду. Додержуючи принципу незалежності суддів і підкорення їх тільки закону, він сприяє виконанню вимог закону про всебічний, повний та об'єктивний розгляд справ.

Підтримуючи державне обвинувачення, прокурор бере участь

у дослідженні доказів, подає суду свої міркування щодо застосування кримінального закону та міри покарання підсудному. При цьому прокурор має керуватися вимогами закону та об'єктивною оцінкою зібраних у справі доказів, а його завданням є сприяння правильному здійсненню правосуддя;

2) *представництво інтересів громадянина або держави в суді* у випадках, визначених законом, яке полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом.

Підставою представництва у суді *інтересів громадянина* є його неспроможність через фізичний чи матеріальний стан або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження, а інтересів держави - наявність порушень або загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів унаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або з державою.

Закон України «Про прокуратуру» (ст. 36-1) передбачає такі форми представництва:

- звернення до суду з позовами або заявами про захист прав і свобод іншої особи, невизначеного кола осіб, прав юридичних осіб, коли порушуються інтереси держави, або про визнання незаконними правових актів, дій чи рішень органів і посадових осіб;
- участь у розгляді судами справ;
- внесення апеляційного, касаційного подання на судові рішення або заяви про їх перегляд за нововиявленими обставинами;

2. *Нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство.* При цьому оперативно-розшукову діяльність можуть виконувати лише суб'єкти, визначені в Законі України від 18 лютого 1992 р. «Про оперативно-розшукову діяльність». До них належать оперативні підрозділи:

Міністерства внутрішніх справ України - кримінальною, транспортною та спеціальною міліцією, спеціальними підрозділами, що борються з організованою злочинністю, судовою міліцією;

Служби безпеки України - розвідкою, контррозвідкою, військовою контррозвідкою, захисту національної державності, спеціальними підрозділами, що борються з корупцією та організованою злочинністю, оперативно-технічними, внутрішньої безпеки, опера-

тивного документування, боротьби з тероризмом і захисту учасників кримінального судочинства та працівників правоохоронних органів;

Державної прикордонної служби України - розвідувальним органом спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону, підрозділами з охорони державного кордону органів охорони державного кордону та морської охорони, забезпечення внутрішньої безпеки, забезпечення власної безпеки, оперативного документування та оперативно-технічними;

управління державної охорони України - підрозділом оперативного забезпечення охорони виключно з метою забезпечення безпеки осіб та об'єктів, щодо яких здійснюється державна охорона;

органів державної податкової служби - оперативними підрозділами податкової міліції;

органів і установ Державного департаменту України з питань виконання покарань - оперативними підрозділами;

розвідувального органу Міністерства оборони України - оперативними, оперативно-технічними, власної безпеки.

*Органами дізнання* згідно зі ст. 101 Кримінально-процесуального кодексу України є:

- 1) міліція;

2) податкова міліція - у справах про ухилення від сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), а також у справах про приховування валютної виручки;

3) органи безпеки — у справах, віднесених законом до їхнього відання;

4) начальники органів управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та їхні заступники з питань провадження дізнання - у справах про злочини, вчинені військовослужбовцями Збройних Сил України та військовозобов'язаними під час проходження ними зборів, працівниками Збройних Сил України під час виконання ними службових обов'язків або в розташуванні військової частини, а командири (начальники) військових частин, з'єднань, начальники військових установ - у справах про злочини, вчинені підлеглими їм військовослужбовцями і військовозобов'язаними під час проходження ними зборів, а також у справах про злочини, вчинені працівниками Збройних Сил України, пов'язані з виконанням ними службових обов'язків або в розташуванні військової частини, з'єднання, установи чи на військових об'єктах;

357

5) командири кораблів - у справах про злочини, вчинені підлеглими їм військовослужбовцями, а також у справах про злочини, вчинені працівниками Збройних Сил України під час виконання ними службових обов'язків у поході за межами України;

б) митні органи - у справах про контрабанду;

7) начальники виправно-трудова установ, слідчих ізоляторів, лікувально-трудова профілакторіїв і виховно-трудова профілакторіїв - у справах про злочини проти встановленого порядку несення служби, вчинені працівниками цих установ, а також у справах про злочини, вчинені в розташуванні зазначених установ;

8) органи державного пожежного нагляду - у справах про пожежі та порушення протипожежних правил;

9) органи прикордонної служби - у справах про порушення державного кордону;

10) капітани морських суден, що перебувають у далекому плаванні.

А до органів досудового слідства Кримінально-процесуальний кодекс (ст. 102) відносить слідчих прокуратури, слідчих органів внутрішніх справ, слідчих податкової міліції та слідчих органів безпеки;

3. *Нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.* При цьому предметом нагляду є додержання законності під час перебування осіб у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, виправно-трудова, інших установах, що виконують покарання або заходи примусового характеру, які призначаються судом, додержання встановленого кримінально-виконавчим законодавством порядку та умов тримання або відбування покарання особами у цих установах, їхніх прав і виконання ними своїх обов'язків.

Прокурор, який здійснює такий нагляд, має право:

1) у будь-який час відвідувати місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи, в яких засуджені відбувають покарання, установи для примусового лікування і перевиховання, опитувати осіб, що там перебувають, знайомитися з документами, на підставі яких цих осіб затримано, заарештовано, засуджено або до них застосовано заходи примусового характеру;

2) перевіряти законність наказів, розпоряджень і постанов адміністрації цих установ, зупиняти виконання таких актів, опротестувати або скасовувати їх у разі невідповідності законодавству, вимагати від посадових осіб пояснень з приводу допущених порушень;

3) прокурор зобов'язаний негайно звільнити особу, яка незаконно перебуває в місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, позбавлення волі або в установі для виконання заходів примусового характеру.

Згідно з п. 9 Перехідних положень Конституції України прокуратура також продовжує виконувати відповідно до чинних законів *функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства* - до введення в дію законів, що регулюватимуть діяльність державних органів стосовно контролю за додержанням законів, і до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування.

Предметом прокурорського нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими радами, їхніми виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості й належності, посадовими особами та громадянами є:

1) відповідність актів, що видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями й посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам;

2) додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їхніх честі й гідності, якщо законом не передбачено іншого порядку захисту цих прав;

3) додержання законів, що стосуються економічних, міжнаціональних відносин, охорони навколишнього середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності.

Документами прокурорського реагування на факти порушення законності, встановлені під час здійснення прокурорського нагляду, є:

1) *протест прокурора* на акт, що суперечить закону, приноситься прокурором, його заступником до органу, який його видав, або до вищого органу. У такому ж порядку приноситься протест на незаконні рішення чи дії посадової особи;

2) *припис прокурора* про усунення порушень закону вноситься

359

прокурором, його заступником органу чи посадовій особі, які допустили порушення, або вищому в порядку підпорядкованості органу чи посадовій особі, які правочинні усунути порушення. Письмовий припис вноситься у випадках, коли порушення закону має очевидний характер і може завдати істотної шкоди інтересам держави, підприємства, установи, організації, а також громадянам, якщо не буде негайно усунуто. Припис підлягає негайному виконанню, про що повідомляється прокуророві;

3) *подання прокурора* з вимогами усунення порушень закону, причин цих порушень і умов, що їм сприяють, вносяться прокурором, його заступником до державного органу, громадської організації або посадовій особі, які наділені повноваженням усунути порушення закону, і підлягає невідкладному розгляду;

4) *постанова прокурора* про дисциплінарне провадження, провадження про адміністративне правопорушення або про порушення кримінальної справи - вноситься прокурором, його заступником у разі порушення закону посадовою особою або громадянином.

На прокуратуру не може покладатися виконання функцій, не передбачених Конституцією України і Законом України «Про прокуратуру».

## Розділ XI

### ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ

#### 1. Поняття територіального устрою України. Система адміністративно-територіального устрою України

*Поняття та обумовленість територіального устрою України; система адміністративно-територіального устрою України та її становлення; засади територіального устрою України.*

Необхідним атрибутом будь-якої держави, її важливою ознакою є наявність *державної території* - просторові межі здійснення державної влади, тобто частини земної кулі, що перебуває в межах державних кордонів та на яку поширюється суверенітет відповідної держави.

Сам термін *«територіальний устрій»*, як уже зазначалося в розділі III посібника, вживається паралельно з терміном *«державний устрій»* для позначення політико-територіальної організації держави, що характеризується внутрішнім поділом території держави на окремі територіальні одиниці, статусом цих одиниць і формою їхніх правових відносин між собою та з державою в цілому.

Проблема територіального устрою держави насамперед пов'язана з тим, що державна територія має складну структуру:

по-перше, вона включає як суходільну територію, так і територіальне море, внутрішні води, надра, повітряний простір;

по-друге, державна територія має відповідну внутрішню організацію - вона поділяється на окремі територіальні (політико-територіальні, самоврядні чи адміністративно-територіальні) одиниці, система яких утворює територіальний поділ держави.

При цьому до *політико-територіальних* можна віднести територіальні одиниці, що характеризуються певною політичною

361

самостійністю, мають окремі атрибути державності (конституцію, власне законодавство, систему органів державної влади, громадянство тощо), що дає підстави визначати їх статус як державоподібних утворень (наприклад, суб'єкти федерації, політичні автономії). *Самоврядними* є такі територіальні одиниці, що слугують просторовою (територіальною) основою місцевого (регіонального) самоврядування, а *адміністративно-територіальними* - одиниці, що штучно створені центральною владою з метою визначення просторових меж для діяльності місцевих органів державної влади<sup>1</sup>.

З практики державного будівництва як України, так й інших держав відомо, що становлення організаційної будови державної території відбувалося двома способами - 1)

*шляхом районування* - поділом території на адміністративно-територіальні одиниці, в межах яких здійснюється управління через представників центральної влади (централізоване управління); 2) шляхом *приєднання* (анексії) інших держав, внаслідок чого в складі території держави виникли територіальні одиниці, що зберігають деякі атрибути державності. Ці процеси з часом трансформуються, зокрема адміністративно-територіальні одиниці поступово починають набувати характеру політико-територіальних чи самоврядних, що пов'язано з децентралізацією управління, або ж, навпаки, політико-територіальні одиниці втрачають самостійний статус і перетворюються на звичайні адміністративно-територіальні, що завжди відбувається за встановлення централізованих моделей управління. На територіальний поділ держави також впливають географічні, національні, економічні, історичні, культурні та інші чинники.

Водночас територіальний устрій держави не можна зводити до її територіального (адміністративно-територіального) поділу, ці поняття співвідносяться як загальне і часткове, останній становить лише географічну основу територіального устрою<sup>2</sup>.

У становленні територіального устрою держави чільного значення набувають питання *статусу територіальних одиниць* - вони можуть слугувати територіальною основою для здійснення місцевого (регіонального) управління, і в цьому випадку їхня

<sup>1</sup> В юридичній літературі самоврядні територіальні одиниці інколи відносять також до адміністративно-територіальних (див., наприклад, Конституційне право України / За ред. професора В. Ф. Погорілка. - К.: Наук, думка, 1999.-С. 610).

\* Див.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран.-Т. 1-2.-С. 654.

сукупність визначає *адміністративно-територіальний поділ* країни, або ж територіальною основою для самостійного здійснення публічної влади - місцевого (регіонального) самоврядування чи територіальної автономії, і в цьому випадку доцільно говорити про *політико-територіальний поділ* країни або про *політико-територіальну організацію влади*.

Сучасна демократична держава незалежно від того, яка форма державного устрою в ній існує - унітарна, федеративна чи регіональна, обов'язково характеризується певною самостійністю її територіальних одиниць, децентралізацією управління по вертикалі, що знаходить свій вияв у розвитку місцевого самоврядування, територіальної автономії, деконцентрації виконавчої влади. Відповідно, за своїм статусом територіальні одиниці демократичної держави мають в більшій мірі самоврядний (автономний), ніж адміністративний характер, вони виступають просторовою (територіальною) основою для здійснення місцевого (регіонального) самоврядування та територіальної автономії.

Водночас Конституція України (ст. 133) для характеристики територіального поділу України вживає термін «адміністративно-територіальний устрій». На думку автора, це відображає реальний статус територіальних одиниць України, переважна більшість яких має характер саме адміністративно-територіальних одиниць, у межах яких здійснюється централізоване пряме державне управління через місцеві державні адміністрації.

\* \* \*

Згідно зі ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Ці територіальні одиниці розрізняються за трьома підставами:

1) за *географічними ознаками* вони поділяються на *регіони*

1 Регіон - частина території держави (будь-яке територіальне утворення всередині країни), що характеризується комплексом притаманних їй ознак (фізико-географічних, соціально-економічних, етнографічних, ресурсних, соціально-історичних тощо). Регіонами можуть бути як офіційні адміністративно-територіальні одиниці, так і неофіційні територіальні одиниці - *вільні ареали*, наприклад, вільні економічні зони, зони стихійного чи екологічного лиха, басейни корисних копалин тощо. Відповідно виділяють *регіони: адміністративний (політичний), соціально-економічний, географічний* тощо. Терміном «регіон адміністративний» позначають вищу адміністративно-територіальну одиницю держави (область, Автономна Республіка Крим, місто-регіон), для жителів якої характерною є наявність спільних політичних, економічних і соціальних інтересів, з метою представлення та задоволення яких створюються органи регіонального управління чи регіонального самоврядування;

363

(АРК, області, райони, міста-регіони Київ і Севастополь) та населені пункти<sup>1</sup> (міста, селища, села);

2) за своїм статусом - на: адміністративно-територіальні одиниці (області, райони), самоврядні територіальні одиниці (міста, селища, села). Крім того, АРК має особливий статус територіальної автономії, а райони в містах характеризуються ознаками як адміністративно-територіальних, так і самоврядних одиниць);

3) за місцем у системі адміністративно-територіального устрою України - на територіальні одиниці *первинного рівня* (міста без районного поділу, райони у містах, селища, села), *середнього рівня* (райони, міста з районним поділом) і *вищого рівня* (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь).

На момент проголошення незалежності Україна вже мала сформований територіальний устрій, який зазнав за останні десять років дуже мало змін. Територіальний устрій України і, зокрема, її адміністративно-територіальний устрій, формувався протягом майже тисячі років.

Київська Русь, від якої беруть початок державотворчі процеси на українських землях, вже мала свій адміністративно-територіальний поділ. Так, в XI-XII ст. формувалися вищі територіальні одиниці Київської Русі - *землі-княжіння*, які згодом почали роздроблюватися на *удільні князівства* або *волості* («волость» - синонім староукраїнського «власть», тобто влада<sup>2</sup>). Найнижчим щаблем в ієрархії адміністративно-територіального поділу Київської Русі виступала *верв*, що відповідала пізнішому «*грумада*» (кілька вервей складала волость).

Сама верв територіально складалася з декількох поселень вільних селян-спільнотників (*весей*) з усіма землями, що їм належали, та приватновласницьких поселень (*сіл*), а центром верви було найбільше сільське поселення - *погост*.

<sup>1</sup> Під населеним пунктом розуміють частину комплексно заселеної території України, яка склалася внаслідок господарської та іншої суспільної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому законом (див.: Конституційне право України / За ред. професора В. Ф. Погорілка.- С. 611).

<sup>2</sup> Адміністративно-територіальний устрій України: Історія та сучасність / За заг. ред. В. Г. Яцуби, Державного секретаря Кабінету Міністрів України.- К.: Секретаріат Кабінету Міністрів України.- 2002.- С. 8.

Отже, можна говорити про триланкову систему адміністративно-територіального устрою Київської Русі: земля-княжіння, волость, верв.

Після падіння Київської держави на українських землях запроваджувався адміністративно-територіальний поділ інших держав.



На Галичині та Західному Поділлі, що потрапили під владу Польщі, князівства ліквідувалися і створювалися воєводства: Руське (1434 р.), Подільське (1434 р.) та Белзьке (1462 р.). Воєводства, своєю чергою, склалися із земель і повітів.

Литовська колонізація Волині, Київщини, Чернігівщини, Переяславщини, Поділля та інших українських земель не супроводжувалась зламом тодішнього руського адміністративно-територіального поділу. Удільні князівства були збережені, проте на їх чолі стала литовська адміністрація. Так тривало до кінця XV ст., коли було скасовано удільний устрій українських земель та утворено Київське, Волинське та Брацлавське воєводства.

Після об'єднання Польщі та Литви у конфедеративну державу, який завершився укладенням Люблінської унії 1569 р., на українських землях, що увійшли до утвореної Речі Посполитої, було запроваджено польський адміністративно-територіальний поділ.

У Закарпатті, яке перебувало під владою Угорщини, діяв угорський адміністративно-територіальний поділ на комітати (жупи), домінії та сільські громади. На Буковині, що потрапила під владу Молдавського князівства, а згодом під протекторат Туреччини, на початку XVI ст. було запроваджено турецький військово-адміністративний поділ. У Криму і на значних територіях Північного Причорномор'я, які потрапили під владу кримськотатарської держави, було введено адміністративно-територіальний поділ на основі бейліків, родових кримськотатарських князівств.

Поява наприкінці XV - на початку XVI ст. на південному сході України вільного козацтва супроводжувалася народженням унікального в історії Європи військово-адміністративного територіального устрою. Зокрема, Запорізька Січ поділялася на курені, які були особливими військово-територіальними одиницями на чолі з курінними отаманами, обраними загальними курінними зборами. Військово-адміністративний центр Запорізької Січі не мав постійного місця і міняв своє розташування залежно від ситуації.

Подальшого розвитку військово-адміністративний територіальний устрій України набув після Національно-визвольної війни українського народу під проводом Б. Хмельницького. На території Гетьманської України (військово-державного утворення, очолюва-

365

ного Б. Хмельницьким) було ліквідовано польський поділ на воєводства і повіти. Натомість вищою територіальною одиницею став *полк*, який поділяв на *сотні*. Кількість полків, на яких було поділено утворену державу, у різний час становила від 16 до 22.

Після укладення Андрусівського (1667 р.) та «Вічного» (1686 р.) миру територію Гетьманської України фактично було поділено між Московською державою та Польщею. На тих землях, що відійшли до Польщі, було відновлено польське воєводсько-повітовий устрій (з 1714 р.).

На землях, що відійшли до Московської держави, реформи адміністративно-територіального устрою почали з 1708 р., коли Петро I запровадив поділ Росії на 8 губерній, 2 з яких (Київська та Азовська) частково охоплювали й українські землі. Остаточно полково-сотенний устрій українських земель у складі Російської імперії було скасовано 1782 р.

Після ліквідації Польської держави на українських землях запроваджувався адміністративно-територіальний поділ Російської, Австрійської (згодом - Австро-Угорської монархії) імперій, які в черговий раз розділили Україну. Так, наприкінці XIX - на початку XX ст. корінні українські землі поділялися на 9 губерній, які, своєю чергою, склалися з повітів і волостей. Галичина увійшла до коронного краю - Королівства Галичини і Лодомерії; її було поділено на округи і дистрикти (відповідно 17 і 176 у 1867 р.), з 1867 р. вона дістала статус провінції та була поділена на 74 повіти, а Буковина в 1849

р. отримала адміністративну автономію (коронний край, з 1867 р.- статус провінції) та була поділена на 8 повітів.

Розпад Російської імперії та Австро-Угорської монархії у 1917— 1918 рр. привів до нових змін в адміністративно-територіальному поділі українських земель. Так, згідно з прийнятим 6 березня 1918 р. Законом про поділ України на землі її територію було поділено на 32 землі, визначено їхні межі, адміністративні центри, назви. Цей поділ фактично не було запроваджено, оскільки 29 квітня 1918 р. влада перейшла до рук гетьмана П. Скоропадського, який повернув старий губерньсько-повітовий устрій.

Після захоплення влади в Україні більшовиками її адміністративно-територіальний устрій було докорінно змінено з урахуванням потреб становлення і функціонування командно-адміністративної системи управління.

У першу чергу реформи стосувалися низової ланки системи адміністративно-територіального устрою. Так, уже 1919 р. розпо-

чалось утворення сільських рад, чисельність яких 1920 р. досягла майже 15 000.

Наприкінці 1922 р. ВУЦВК прийняв постанову щодо принципів нового адміністративно-територіального поділу Української СРР, а 12 квітня 1923 р. скасував повіти і волості, запровадивши чотирьохланкову систему адміністративно-територіального устрою: губернія - округа - район - сільрада. 19 лютого ВУЦВК постановив рішення про ліквідацію губерній і перехід до трилан-кової систему адміністративно-територіального устрою: округа -район - сільрада, яка проіснувала до 15 вересня 1930 р., коли було ліквідовано округи і, отже, встановлювалася дволанкова система адміністративно-територіального устрою: район - сільрада.

Існуюча сьогодні триланкова система адміністративно-територіального устрою почала формуватися з 1932 р., коли сесія ВУЦВК постановила утворити на території Української СРР 5 областей.

На західних українських землях, які після 1920 р. в черговий раз потрапили до складу Польщі, було знову запроваджено старий польський територіальний устрій. Підкарпатська Русь у складі Че-хо-Словаччини отримала новий автономний статус і новий територіальний устрій. Румунський поділ був запроваджений на українських землях Бессарабії та Північної Буковини, захоплених цією державою.

На момент проголошення незалежності України в 1991 р. до складу України входили Кримська АРСР, 24 області, 2 міста республіканського підпорядкування (Київ і Севастополь), 605 районів (із них 485 сільських), 435 міст (із яких 151 - місто обласного підпорядкування), більше 9,5 тисяч сільських і понад 800 селищних рад, близько 29 тис. сіл та близько 1360 селищ міського типу.

За станом на 31 травня 2004 р. систему адміністративно-територіального устрою України становили:

- Автономна Республіка Крим;
- 24 області;
- 490 сільських районів;
- 118 районів в містах;
- 2 міста загальнодержавного значення;
  - 456 міст, із них міст загальнодержавного значення (зі спеціальним статусом) - 2, міст обласного значення (республіканського в Автономній Республіці Крим) - 176, районного значення - 278);
- 885 селищ міського типу;
- 28 592 села.

Конституція України не лише визначила систему адміністративно-територіального устрою України (ст. 133), в ній також закріплено засади територіального устрою України:

- єдність і цілісність державної території;
- поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади;
- збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій (ст. 132).

Водночас у літературі слушно зазначається, що ряд положень територіального устрою України не отримав чіткого визначення в Конституції України<sup>1</sup>. Зокрема:

1. Залишилася невизначеність щодо питань установаження і зміни меж АРК, областей і районів у містах, утворення і ліквідації районів у містах, їх найменування і перейменування.

2. До системи адміністративно-територіального устрою України не було долучено селищ міського типу (до 1925 р.- містечка), яких на Україні за станом на 31 травня 2004 р. нараховувалося 885.

3. Не вирішено питання щодо об'єднання в одну громаду жителів населених пунктів різних категорій (згідно зі ст. 140 Конституції України це право надано лише жителям сіл).

4. Не вирішено питання щодо статусу адміністративно-територіальних одиниць (населених пунктів), що перебувають під юрисдикцією органів інших адміністративно-територіальних одиниць (населених пунктів).

Проблема вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою України ускладнюється також і тим, що до сьогодні ще немає Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України», якого необхідно прийняти відповідно до п. 13 ст. 92 Конституції України. Отож, дотепер немає законодавчої основи для вирішення питань адміністративно-територіального устрою України.

Конституція України обмежується лише закріпленням права Верховної Ради України утворювати і ліквідувати райони, встановлювати і змінювати межі районів і міст, зараховувати населені

Адміністративно-територіальний устрій України: Історія та сучасність / За заг. ред. В. Г. Яцуби, Державного секретаря Кабінету Міністрів України.-С. 58.

пункти до категорії міст, а також вирішувати питання про найменування і перейменування населених пунктів і районів (п. 29 ст. 85). Окремі повноваження щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою мають й інші органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Наприклад, Кабінет Міністрів України вносить до Верховної Ради України подання про утворення, ліквідацію та найменування районів; надання населеним пунктам статусу гірських; створення Національної ради з найменування географічних об'єктів, затвердження положення про неї.

Верховна Рада АРК, обласні ради:

1) вносять до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо утворення, ліквідації та найменування новоутворених районів;

2) порушують перед Верховною Радою України питання щодо встановлення і зміни меж АРК та області, перенесення адміністративних центрів районів, перейменування районів тощо;

3) приймають рішення щодо зарахування населених пунктів до категорії селищ міського типу, сіл, селищ, встановлення та зміни їхніх меж, реєстрації сільських (сільських рад) і міських (міських рад) округів, взяття на облік і зняття з обліку населеного пункту;

4) ведуть Державний реєстр адміністративно-територіальних одиниць, видають Державний акт установлення і зміни меж селища міського типу, селища, села, сільської ради.

## 2. Конституційний статус Автономної Республіки Крим

Аналіз конституційного статусу Автономної Республіки Крим неможливо здійснити без попереднього розгляду змісту самого поняття «автономія».

Термін «автономія» у його найзагальнішому значенні використовується в праві для характеристики певного ступеня самостійності органів, організацій, територіальних, національних та інших спільнот у вирішенні питань їхньої життєдіяльності. Залежно від суб'єкта, характеру та мети надання такої самостійності виділяють конкретні типи, види та форми автономії.

Так, залежно від суб'єкта виділяють два *типи автономії*:

- 1) *автономія установ* (органів, організацій тощо);
- 2) *автономія спільнот* (територіальних, національних тощо).

369

Кожному з цих типів автономії притаманні відповідні види та форми.

Зокрема, можна зазначити такі *види автономії установ*, як адміністративну (організаційну), фінансову та матеріальну (економічну), що надаються окремим органам та установам з огляду на особливості їхніх функцій, реалізація яких потребує прийняття оперативних рішень (це, наприклад, державні підприємства, наукові установи тощо).

Автономія спільнот може бути *територіальною* або *екстериторіальною*.

*Територіальна автономія* - це самоврядування певної частини території держави, тобто її право (точніше, право громадян, що проживають на цій території та органів, які вони обирають) самостійно вирішувати окремі питання організації та здійснення влади в межах повноважень, установлених конституцією та законами держави. При цьому територіальна автономія може надаватись окремій частині території держави (наприклад, Аландські острови -Фінляндія), кільком таким частинам (наприклад, Придністров'я та Гагаузія - Молдова), всім однопорядковим територіальним одиницям держави (наприклад, області в Італії, суб'єкти федерації у федераціях), всім територіальним одиницям (наприклад, Японія). У більшості випадків під територіальною автономією розуміють самоврядування однієї або кількох територіальних одиниць держави, які характеризуються особливостями національного складу населення, культури, традицій, побуту тощо<sup>1</sup>.

Своєю чергою, територіальні автономії теж класифікують за такими критеріями:

- 1) *за підставами, що спонукали до їх утворення*, вони поділяються на:
  - автономії, утворені за національно-лінгвістичними ознаками (етнотериторіальні або національно-територіальні). Подібні автономії утворюються на територіях з особливостями національного складу населення, наявністю місцевих діалектів (Велика Британія, Іспанія, Індія тощо);
  - автономії, що були утворені внаслідок певних історичних подій та обставин, наприклад, автономія на територіях, що характеризуються особливостями політичних та економічних відносин (Гонконг і Макао в КНР);

<sup>1</sup> Див.: Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных государств.-С. 159.

- автономії, що утворилися внаслідок реалізації загального принципу територіальної організації влади. До них можна віднести суб'єктів федерації, області в Італії, всі територіальні одиниці в Японії та Коста-Риці;

2) *за обсягом повноважень* територіальні автономії поділяються на: *державну* (політичну або законодавчу) та *адміністративну* (місцеву).

Державна автономія має деякі ознаки державності - це державо-подібне утворення у складі відповідної держави, органи якого мають право видавати закони з питань місцевого значення. В такій автономії створюється парламент, вона має свій орган місцевої виконавчої влади, інколи - свою конституцію, громадянство, інші атрибути державності.

Адміністративна автономія являє собою територіальну одиницю держави, органи якої не мають права видавати закони, але наділяються ширшими правами у галузі управління, ніж органи в звичайних адміністративно-територіальних одиницях.

*Екстериторіальна автономія* поширюється не на певну територіальну одиницю держави, а на представників певного етносу (національності), що проживають у межах всієї державної території. Залежно від того, компактно чи розрізнено проживають етнічні спільноти та від інших обставин екстериторіальну автономію поділяють на три різновиди:

- *персональну автономію*, яка утворюється у випадках розрізненого проживання відповідних етнічних груп чи національних меншин. Ці групи та меншини створюють свої об'єднання, що займаються питаннями культури, побуту, мови і можуть мати своє представництво (з правом дорадчого голосу) при деяких центральних органах державної влади;

- *корпоративна автономія*, яка утворюється з огляду на існування лінгвістичних спільнот, для яких резервуються місця в державному апараті. Крім того, на місцевій мові здійснюється судовий процес, викладання в школах тощо<sup>1</sup>.

Оскільки екстериторіальна автономія полягає в наданні певній етнічній спільноті певної самостійності в питаннях організації освіти та інших форм культурного життя, її часто іменують *культурною (національно-культурною) автономією*<sup>2</sup>.

Див.: Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных государств.- С. 160. " Див., наприклад: Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран- С. 232

371

З урахуванням зазначеного вище аналіз конституційного статусу Автономної Республіки Крим дозволяє зробити висновки:

1. АРК є *територіальним автономним утворенням* у складі України; це - невід'ємна складова частина України, яка в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання (ст. 134 Конституції України).

2. АРК слід розглядати як існуючу в Україні *форму адміністративно-територіальної автономії*. Незважаючи на наявність окремих атрибутів державності (назва - Республіка, наявність символів - герб, прапор, наявність Конституції) АРК згідно з Конституцією України не характеризується найважливішими ознаками державної автономії - вона не має парламенту, а її представницький орган (Верховна Рада АРК) не наділений законодавчими повноваженнями, він приймає нормативно-правові акти у формі рішень і постанов (ст. 136 Конституції України). Конституція України (ст. 137) встановлює перелік питань, з яких АРК здійснює нормативне регулювання. До них, зокрема, віднесено питання:

1) сільського господарства і лісів;

2) меліорації і кар'єрів;

3) громадських робіт, ремесел і промислів; благодійництва;

4) містобудування і житлового господарства;

5) туризму, готельної справи, ярмарків;

6) музеїв, бібліотек, театрів, інших закладів культури, історико-культурних заповідників;

7) транспорту загального користування, автошляхів, водопроводів;

- 8) мисливства, рибальства;
- 9) санітарної та лікарняної служб.

3. Відновлення в лютому 1991 р. Кримської автономії, як і її створення в 1921 р. у складі РРФСР, було пов'язане не стільки з національним складом населення, скільки з *політичними та історичними факторами*, тож її не можна відносити до етнотериторіальної (національно-територіальної) автономії.

Реальний характер будь-якої автономії визначається колом тих повноважень, що їх конституція та закони держави відносять до її відання. Перелік питань, віднесених до відання АРК, встановлено у ст. 138 Конституції України. Це, зокрема:

- 1) призначення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, затвердження складу виборчої комісії Автономної Республіки Крим;
- 2) організація та проведення місцевих референдумів;

3) управління майном, що належить Автономній Республіці Крим;

4) розроблення, затвердження та виконання бюджету Автономної Республіки Крим на основі єдиної податкової та бюджетної політики України;

5) розроблення, затвердження та реалізація програм Автономної Республіки Крим із питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля - відповідно до загальнодержавних програм;

б) визнання статусу місцевостей як курортів; установа зон санітарної охорони курортів;

7) участь у забезпеченні прав і свобод громадян, національної злагоди, сприяння охороні правопорядку та громадської безпеки;

8) забезпечення функціонування і розвитку державної та національних мов і культур в Автономній Республіці Крим; охорона і використання пам'яток історії;

9) участь у розробленні та реалізації державних програм повернення депортованих народів;

10) ініціювання введення надзвичайного стану та встановлення зон надзвичайної екологічної ситуації в Автономній Республіці Крим або в окремих її місцевостях.

*Основними гарантіями АРК є:*

- правова, організаційна, фінансова, майнова, ресурсна самостійність у межах, установлених Конституцією України, яка забезпечує здійснення повноважень АРК;
- врахування органами державної влади України при прийнятті рішень, що стосуються АРК, передбачених Конституцією України особливостей АРК;
- державні гарантії статусу і повноважень, права власності АРК;
- судовий захист статусу і повноважень АРК;
- можливість зміни Конституції АРК виключно Верховною Радою АРК.

## Розділ XII

# КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### 1. Політико-правова природа та історико-теоретичні основи місцевого самоврядування

*Становлення правового інституту місцевого самоврядування; основні наукові теорії місцевого самоврядування.*

Проблематика місцевого самоврядування вже тривалий час викликає особливу увагу юридичної науки, зокрема вітчизняної. І це не дивно, адже з розвитком суспільства дедалі більшої ваги набувають питання підвищення ефективності й демократизації управління «публічними справами» на місцевому рівні, що, власне кажучи, і обумовлює об'єктивну необхідність інституту місцевого самоврядування.

Наявність значної кількості публікацій, в яких по-різному тлумачаться природа та призначення місцевого самоврядування, призводить до значного ускладнення розуміння його змісту, місця та ролі в системі народовладдя. Передусім це стосується широкого загалу читачів, які не мають спеціальної юридичної підготовки, їм надзвичайно важко зорієнтуватися в різних наукових концепціях місцевого самоврядування. У прагматичному плані в цьому немає потреби, оскільки різне наукове тлумачення природи місцевого самоврядування суттєво не змінює його змісту.

Водночас ознайомлення з теоретичними основами місцевого самоврядування має надзвичайно важливе значення для кращого розуміння особливостей конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні та динаміки його становлення і розвитку на новітньому етапі української державності.

Це важливо також і для усвідомлення місцевого самоврядування як автономної відносно до державної влади системи управління, адже у свідомості переважної більшості громадян України ще не подолано стереотипів радянської моделі організації влади, за якої влада на місцях формально належала не територіальним громадам, а місцевим Радам народних депутатів, що разом із Верховною Радою України входили до єдиної ієрархічної системи органів державної влади, через що поняття «місцеве самоврядування» досить часто ототожнюється з поняттями «місцеві органи влади», «органи місцевого самоврядування» тощо.

Крім того, слід урахувати, що саме поняття «місцеве самоврядування» має конкретно-історичне значення, його зміст зазнавав певних змін під впливом політичних, економічних, національних тощо чинників.

Зазначене вище обумовлює доцільність і необхідність хоча б короткого екскурсу як в історію становлення правового інституту місцевого самоврядування, так і в історію наукового розроблення поняття «місцеве самоврядування», що дасть змогу чіткіше зв'язувати сучасне тлумачення правової природи цього складного політико-правового та соціального явища.

Насамперед слід зазначити, що як інститут публічної влади місцеве самоврядування це продукт тривалого розвитку людської цивілізації, його витoki сягають родоплемінного самоврядування додержавницького періоду. Елементи місцевого самоврядування добре відомі вже з античних часів, вони застосовувалися для організації місцевого управління в

Стародавній Греції та Стародавньому Римі, а правове оформлення вперше отримали в законі Юлія Цезаря 45 р. до н. є. за назвою *Lex mu-ni-cipalis*.

Цей Закон запровадив організацію місцевої влади на засадах загального *принципу самоврядування* (тобто організацію *муніципального* устрою) і започаткував нормативне застосування термінів «муніципалітет», «муніципальний».

Більш як за двохтисячолітню історію, значення цього терміна практично не змінилося. Зокрема, муніципалітетами у Стародавньому Римі називалися міста, що користувалися самоврядними правами, а сьогодні це - обрані населенням міські та сільські органи місцевого самоврядування, тобто уповноважені громадою органи

<sup>1</sup> У деяких країнах під муніципалітетами розуміють лише міське самоврядування.

375

управління, що з дозволу уряду беруть на себе тягар виконання громадських завдань і функцій.

Організація муніципального устрою за законом Юлія Цезаря 45 року до н. є. певною мірою копіювала державний устрій Стародавнього Риму. Так, основою самоврядування виступали громади, а вищим органом міського самоврядування - народні збори всіх громадян громади, організовані за куріальною системою. До компетенції народних зборів було віднесено вирішення загальних питань міського життя та обрання муніципальних магістратів, які утворювали муніципальну магістратуру, що здійснювала адміністративну й судову владу.

Кожне місто мало муніципальний сенат (представницький орган), що нараховував 100 членів.

Величезне значення для становлення місцевого самоврядування як самостійного правового інституту і системи органів влади відіграли комунальні революції в Західній Європі XI-XIII ст. їх результатом стало комунальне самоврядування (муніципальна організація), яке передбачало звільнення міста від влади феодалного власника та створення міських органів самоврядування - виборної ради та магістрату (виконавчого органу), які були незалежними від центральної, «коронної» влади.

До чинників комунальних революцій можна віднести:

економічні фактори - зростання виробництва та добробуту населення і, як наслідок, виникнення середнього класу, який і виступив суб'єктом місцевого самоврядування;

політичні фактори - протистояння феодалів і центральної (королівської) влади, яка намагалася повернути на свою сторону міста наданням їм окремих привілеїв;

демографічні фактори - різке зростання міського населення за рахунок міграції селян тощо.

В епоху комунальних революцій почалася і кодифікація норм муніципального права. Так, своєрідним засобом правового закріплення комунального самоврядування стали перші хартії середньовічних міст Італії (Мантуя - 1014 р., Феррара - 1055 р., Піза - 1081 р., Кремона - 1114 р.), Франції (Сент-Омер - 1127 р., Бове - 1182 р., Камбре - 1184 р., Арбуа - 1282 р.), Англії (Лондон - 1129 р.), метою яких було закріплення прав (насамперед, права на створення виборних органів міського самоврядування) та привілеїв міської громади (комуни), особистої свободи та майнових прав її членів, системи управління містом, повноважень, структури й порядку формування органів міського самоврядування. А попередниками

хартії були зібрання норм, яким присягали консули і жителі північ-ноіталійських міст.

Комунальна (муніципальна) організація середньовічних міст характеризувалася тим, що на чолі більшості комун стояла міська рада, яка обирала одного - двох мерів (Франція) чи синдаків (Італія), у підпорядкуванні яких перебувала міська адміністрація.



В той же час слід звернути увагу на те, що визначена хартіями структура органів міського самоврядування була надзвичайно строкатою та залежала від багатьох чинників - згоди короля чи сеньйора, співвідношення сил в міському населенні тощо<sup>1</sup>. Наприклад, у сучасних французьких джерелах виділяють кілька типових моделей середньовічного комунального управління<sup>2</sup>:

комунальну систему північнофранцузьких міст і міст Фландрії;

консулат південнофранцузьких комун;

подестат середземноморських комун Франції та Італії.

Прикладом комунальної системи може слугувати організація самоврядування в місті Камбре на півночі Франції у період від 1077 по 1226 рр. Так, на чолі міського управління стояла рада у складі 140 осіб, що обиралася членами комуни. Рада призначала відповідальних за будівництво та облаштування міських укріплень, міських будівель громадського призначення, доріг тощо. Судову владу в місті здійснювали два трибунали - з кримінальних і з цивільних справ.

Поширений на півдні Франції та в деяких районах Італії *консулат* став наслідком сильнішого, ніж в Центральній та Північній Європі впливу римського муніципального права. Він виник наприкінці XI ст. в процесі боротьби ремісницьких організацій проти влади сеньйорів і характеризував складнішою структурою міського управління. Так, виразниками народного суверенітету, носіями законодавчої влади комуни виступали народні збори, що у великих містах збиралися по окремим кварталам. А виконавча та судова влада (у багатьох містах фактично вся повнота влади) належала консулам, вибори яких, наприклад, в Тулузі проводилися за двоступеневою системою: спочатку обиралася колегія виборщиків, а потім правлячі консули з широкими повноваженнями (встановлення розмірів податків, командування міською міліцією, керівни-

<sup>1</sup> Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В. Г. Графский, Н. Н. Ефремова, В. И. Карпец и др. - М.: Наука, 1995.- С. 70.

<sup>2</sup> Harouel J. L., Barbey J. et al. Histoire des institutions de l'epoque franque a la Revolution, 1987.-P. 180-185.

цтво громадськими роботами, організація муніципальних служб, введення на посаду цехових старост, судочинство тощо.

*Подестат* - організація комунального управління, за якої вища виконавча влада належала подестові - управляючому, який запрошувався з іншого міста та одноосібно виконував функції консулів.

Комунальне самоврядування поширювалося на всі основні сфери життя комуни<sup>1</sup>. Насамперед це - управління об'єктами власності комуни, включаючи укріплення, ринки, ліси, угіддя, джерела води, дороги, вулиці, площі, мости тощо.

Важлива сфера управління - комунальні служби. До виняткової компетенції комун належало право встановлювати порядок роботи і тарифи за користування млинами, іншими необхідними городянам спорудами. Комуна призначала вчителів, наглядачів до сирітських будинків, лепрозоріїв.

Важливою прерогативою виконавчих органів комун був призов на військову службу, до міської міліції. Досить часто мер міста одночасно був і «генеральним капітаном міста», він командував міським військом у разі ведення воєнних дій.

Юрисдикція комуни поширювалась як на її громадян, так і на всіх, хто перебував на території міста. А громадянином комуни людина могла стати лише після виконання передбачених хартією вимог (наявність нерухомості на території комуни, цenz осілості, принесення присяги тощо).

Становлення в Європі абсолютних монархій супроводжувалося постійним обмеженням самоврядних прав комун, і від XVI ст. комунальне самоврядування

поступово втрачало своє значення; натомість дедалі більшу роль в управлінні містами почали відігравати королівські урядовці - представники центральної влади на місцях. І подібна ситуація цілком відповідала філософії абсолютної поліційної держави.

Процес становлення сучасних правових форм місцевого самоврядування почався від кінця XVIII ст., коли внаслідок перемоги буржуазно-демократичних революцій у правових системах США та ряду західноєвропейських держав дістала визнання та закріплення теорія природних прав, що базується на ідеї свободи як вищої соціальної цінності, автономії людини та інститутів громадянського суспільства, зокрема й територіальної громади, стосовно держави. У той час відбувається зародження двох основних сучас-

<sup>1</sup> Інститути самоуправління: историко-правовое исследование.- С. 78-79. 378

них систем місцевого самоврядування: англосаксонської (англо-американської) та континентальної (французької).

*Перша система* веде початок од місцевих громад і парафій, а також міст середньовічної Англії, управління якими поступово «вмонтовувалося» в державну вертикаль управління країною. Починаючи з XI ст., самоврядним англосаксонським громадам надавалася широка автономія як у виконанні приписів королівської влади, так і у творенні власних норм права. Становлення англосаксонської муніципальної системи в основному було завершене реформою 1888 р., в перебігу якої було визначено територіальні основи місцевого самоврядування, його організаційну та фінансову самостійність, структуру органів місцевого самоврядування та їхні повноваження. Характерними рисами цієї системи є:

значна автономія органів місцевого самоврядування відносно держави - вони формально виступають як такі, що діють автономно в межах наданих їм повноважень, а пряме підпорядкування органів різного територіального рівня відсутнє;

відсутність на місцях повноважних представників центральної влади, які опікали б органи місцевого самоврядування. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється переважно непрямо - через центральні міністерства. Цій моделі притаманний також жорсткий судовий контроль;

виборність ряду посадових осіб місцевого самоврядування територіальною громадою; функціонування органів місцевого самоврядування в межах їхньої компетенції, закріпленої в законі (доктрина *inter vires*), і заборона їх виходу за межі цієї компетенції (*ultra vires*). Тобто, повноваження місцевого самоврядування визначаються згідно з *позитивним принципом правового регулювання* (органи місцевого самоврядування можуть робити лише те, що прямо передбачено законом).

Правова форма та основні елементи *другої системи* склалися ще в період еволюції Римської держави. Так, у процесі формування єдиної централізованої держави та переходу від античної республіки до абсолютної монархії неримське населення вело постійну боротьбу за рівні з громадянами Риму політичні та громадянські права. Особливо гострим було питання щодо політичного рівноправ'я, що значно розширювало можливості населення інших громад - *municipes* (неримських громадян) для участі як у суспільно-державному житті, так і в торговельно-економічному обороті на основі римського приватного права. Оскільки італійські та інші

громади і провінції забезпечували Рим усім необхідним для його існування як центру держави, вони також вимагали від нього повного обсягу політичних і громадянських прав і свобод.

У той час ця боротьба не увінчалася успіхом. Навіть після того як римське право було поширене на всю територію Римської імперії, міста та громади за межами Риму залишалися *municipium* - такими, що не мають політичних прав, навіть зі здійсненням ними незначної юрисдикції, яка була повністю підпорядкована римським магістратам (префектам чи іншим чиновникам). Вони призначалися в міста центральною владою і жорстко забезпечували проведення в життя норм римського права і приписів римських органів та посадових осіб. З часом їхні адміністративна компетенція та судова влада поступово розширювалася і, навпаки, муніципальні магістрати позбавлялися владних повноважень і потрапляли в повне підпорядкування до римських магістрів.

Так закладалися правові та політичні засади взаємодії між центральною (державною) та місцевою (муніципальною) владами за умови жорсткої опіки останньої представниками центральної влади на місцях.

Сучасна континентальна модель організації влади на місцях є результатом тривалої еволюції римської системи, і свій кінцевий вигляд вона отримала у Франції після прийняття в 1982 р. закону «Про права і свободи місцевих колективів». Ця система характеризується такими рисами:

більш високим (порівняно з англо-американською моделлю) ступенем централізації, наявністю вертикальної підпорядкованості;

поєднанням місцевого самоврядування і прямого державного управління на місцях. Це знаходить свій прояв у функціонуванні на одному територіальному рівні обраних територіальною громадою органів місцевого самоврядування та призначених центральною владою уповноважених представників (префектів, комісарів тощо), які здійснюють адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування;

повноваження місцевого самоврядування визначаються відповідно до негативного принципу правового регулювання (органам місцевого самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом).

Поряд із цими основними муніципальними системами в інших країнах трапляються їх різновиди (змішані системи) та окремі специфічні моделі організації місцевої влади.

Історія наукового розроблення поняття «місцеве самоврядування» ще складніша, ніж історія становлення інституту місцевого самоврядування.

Насамперед слід зазначити, що під терміном «*самоврядування*», який є визначальним у словосполученні «місцеве самоврядування», в загальному вигляді розуміють відносно автономне функціонування певного колективу (організації) людей, що забезпечується самостійним прийняттям членами цього колективу норм і вибором рішень, які стосуються його життєдіяльності, відсутністю в колективі розриву між суб'єктом та об'єктом управління<sup>1</sup>.

Колективи або організації, в яких втілюється самоврядування іменуються одиницями самоврядування. Залежно від виду одиниць самоврядування виділяють дві його форми - 1) самоврядування в колективах, які формуються на основі виробничої або професійної діяльності, спільної політичної програми або віросповідання, спільними творчими прагненнями тощо; 2) самоврядування територіальних спільнот людей - стійких колективів людей, об'єднаних системою зв'язків і відносин, що склалися історично внаслідок їх постійного проживання в межах однієї території, та які перебувають у перманентному розвитку.

У першому випадку можна говорити про *корпоративні системи самоврядування*, у другому - про самоврядування територіальної громади або *місцеве самоврядування*<sup>2</sup>.

Відомий український вчений та незаперечний європейський науковий авторитет середини ХХ ст. з питань місцевого самоврядування Юрій Панейко поняття «самоврядування» пов'язує з поняттям «самоврядний орган»<sup>3</sup>, під якими він розуміє органи, що не перебувають в ієрархічних стосунках із центральною владою. При цьому виділяються дві форми (види) самоврядування: *територіальне*, коли самоврядний орган поширює свою владу на всіх, хто живе на відповідній території, та *нетериторіальне (корпоративне)*, коли влада самоврядного органу поширюється на людей, які належать до «означеної професії чи стану і сходяться на площині спільних господарських, професійних або духовних інтересів».

Див.: Інституты самоуправления: историко-правовое исследование.-М: Наука, 1995.-С. 5.

<sup>2</sup> Див.: Анишца Е. Г., Тертышныи А. Т. Основы местного самоуправления.- М: ИНФРА-М, 2000.- С. 6.

<sup>3</sup> Панейко Юрій. Теоретичні основи самоврядування.- Л: Літопис, 2002.-С. 12.

381

У цьому навчальному посібнику поняття «самоврядування» розглядається як синонім терміна «місцеве самоврядування», тобто як самоврядування територіальної громади (територіальне самоврядування). Поряд із терміном «місцеве» для характеристики самоврядування територіальної громади в законодавстві багатьох інших країн застосовуються терміни «муніципальне», «муніципалітет»<sup>1</sup>.

Як уже зазначалося вище, термін «муніципалітет» з'явився за часів республіканського періоду Стародавнього Риму, коли ним традиційно позначали міське управління, яке брало на себе весь тягар вирішення міських проблем, розпорядження господарськими об'єктами, що задовольняли спільні потреби жителів міста.

Поява терміна «самоврядування» (selfgovernment) пов'язана з історією Англії. Починаючи з кінця ХVІІІ ст. цей термін в англійській науці конституційного права використовується для характеристики особливостей організації англійського державного ладу як стану народу, який самоврядується за допомогою парламенту і місцевих представницьких органів, за діяльністю яких немає будь-якої адміністративної опіки зовні<sup>2</sup>. За такого підходу поняття «самоврядування» можна розглядати у двох значеннях: у широкому (коли під самоврядною організацією розуміється держава, в структурі механізму якої парламент виступає органом самоврядування) та вузькому (як власне місцеве самоврядування).

На думку Юрія Панейка<sup>3</sup>, поширенню терміна «місцеве самоврядування» сприяв німецький вчений Р. Гнейст, який пристосував англійське «selfgovernment» до умов організації місцевої влади у Пруссії середини ХІХ ст. При цьому він скористався німецьким «Selbstverwaltung», яке ідентифікував з «selfgovernment», а це, як стверджує Юрій Панейко, було помилкою, оскільки «selfgovernment» є формою правління парламентської держави, що є протилежною до «government by prerogative» - форма правління, яка іменується абсолютною монархією. А сам термін «місцеве само-

У сучасній літературі також є спроби розмежувати поняття «самоврядування» та «муніципалітет»: в першому випадку мова йде про самодіяльність населення, в другому - про особливу форму публічної влади територіальної громади (Див.: Культура городского самоуправления. Учебное пособие / Под ред. С. Вобленко.- Николаев: ТЕТРА, 1997.- С. 16.).

<sup>2</sup> Див.: Chester N. The English administrative system, 1780-1870.- Oxford, 1981.-Р. 119.

Панейко Юрій. Теоретичні основи самоврядування.- С. 18.

врядування» Р. Гнейст взяв із праці Сміта «Local Selfgovernment», який для позначення англійської місцевої адміністрації вживає слова «local self-government» .

У перекладі з німецької як «местное самоуправление» цей термін прийшов до Росії, а зтім як «місцеве самоврядування» - і до України.

У деяких державах подібна термінологія взагалі не застосовується, наприклад, у Франції законодавство оперує термінами «децентралізація» (la decentralisation), який почав застосовуватися як реакція на введення 28 пювіозу VIII року (17 лютого 1800 р.) Наполеоном префектуальної комунальної системи, або «муніципальна влада» (pouvoir municipal).

Зазначена термінологічна неоднозначність обумовлює актуальність наукового розроблення питань, пов'язаних із поняттям, природою, змістом місцевого самоврядування, його співвідношенням із державною владою.

Починаючи від XIX ст. в юридичній літературі з'являються різні спроби дати визначення місцевого самоврядування. Наприклад, видатний німецький вчений Г. Єллінек сформулював його як «державне управління через посередництво осіб, які не є професійними державними посадовими особами,- управління, яке на протилежність державно-бюрократичному є управлінням через посередництво самих зацікавлених осіб».

Англійський вчений І. Редліх визначав місцеве самоврядування як «здійснення місцевими жителями або їх обраними представниками тих обов'язків і повноважень, які їм надані законною владою або які належать їм за загальним правом (common law)».

Один із теоретиків російського муніципального права князь А. Васильчиков писав, що «самоврядуванням називається такий порядок, за якого місцеві справи і місцеві посади заміщуються місцевими жителями - земськими обивателями», на відміну від державного управління, в якому «ті ж самі справи і посади доручаються стороннім людям, не внаслідок їхньої належності до тієї місцевості, якою вони управляють, а за довільним вибором начальства».

Наявність різних за змістом визначень поняття «місцеве самоврядування» та існування різних моделей організації місцевої влади в різних країнах (та й навіть у межах однієї країни, наприклад,

<sup>1</sup> У сучасній британській юридичній літературі вживається термін «local government».

США, Швейцарії) спонукали деяких учених до висновку щодо неможливості дати його однозначного визначення. Так, німецький вчений Е. Мейер на початку XX ст. стверджував, що будь-які намагання сформулювати теоретичне поняття самоврядування спираються на етеричну розумову конструкцію і позбавлені будь-якого тривалого значення<sup>1</sup>. Зрозуміло, що подібні висловлення свідчать про комплексний характер наукової проблематики місцевого самоврядування - вона є багатогранною і досліджується різними суспільними науками.

У цьому контексті слід зазначити, що юридичною наукою поняття місцевого самоврядування активно розробляється вже більше 200 років. Так, теоретичні основи вчення про місцеве самоврядування були закладені ще в кінці XVIII - першій половині XIX ст. представниками французької, бельгійської та німецької юридичних шкіл. Саме тоді виникали дві класичні теорії місцевого самоврядування, що базувалися на двох суттєво відмінних один від одного концептуальних підходах (схема 29):

уяві про місцеве самоврядування як самостійній відносно держави владі;

розглядом місцевого самоврядування як інституту, тісно пов'язаного з державною владою, її поширення на місцевий рівень.

Історично першою наукове обґрунтування отримала *теорія вільної громади* (теорія природних прав громади, або *громадівська теорія*), основні положення якої були сформульовані маркізом д'Аргенсоном та Гійомом Туре у переддень французької

революції кінця XVIII ст. і знайшли свій юридичний вияв у законі від 14 грудня 1789 р. Пізніше їх було зведено у другому звіті конституційного відділу щодо законопроекту про реформу місцевого управління в Національних зборах Франції 1790 р.

В основу теорії вільної громади було покладено положення про *четверту владу* в державі, яка, однак, не належить самій державі<sup>2</sup>, тобто це окрема громадська влада - «*rouvoir municipal*» (Г. Туре).

Іншими словами, теорія вільної громади базувалася на ідеї природного права, недержавної природи місцевого самоврядування. Вона виходила з того, що право територіальної громади (звичайно, територіальної громади лише «природної» територіальної одиниці -

<sup>1</sup> Цит. за: *Панейко Юрій*. Теоретичні основи самоврядування.- С. 14. *Панейко Юрій*. Теоретичні основи самоврядування.- С. 30.

такої, що утворилася природним способом) самостійно вирішувати свої справи має такий самий природний і невідчужуваний характер, як і права та свободи людини. Згідно з цим, територіальна громада визнавалася незалежною від держави органічною корпорацією, яка склалася природним способом, відповідно, її право на місцеве самоврядування виводиться з природи територіальної громади (належить громаді за її природою або дарується Творцем). Отже, місцеве самоврядування згідно з цією теорією є автономною відносно до державної влади публічна влада - влада територіальної громади

<i>Теорія вільної громади (громадівська)</i>	<i>Державницька теорія</i>
право громади вирішувати питання місцевого значення є природним	місцеве самоврядування - форма місцевого державного управління
громада, н органи незалежні від держави компетенцію місцевого самоврядування становлять самоврядні та делеговані повноваження	всі повноваження місцевого самоврядування вважаються такими, що передані державою
<i>політичний напрямок</i>	<i>юридичний напрямок</i>
місцеве самоврядування здійснюється виборними особами на громадських засадах	місцеве управління здійснюють за дорученням держави органи територіальної громади•

Схема 29. Класичні теорії місцевого самоврядування

За теорією вільної громади основні засади організації місцевого самоврядування зводяться до такого:

а) суб'єктом права на місцеве самоврядування визнаються лише громади «природних» територіальних одиниць, тобто територіальних одиниць, що утворилися природним способом,- село, селище, місто (поселення). Інші територіальні одиниці мають штучне походження, вони виникли в процесі районування території держави на підставі відповідних рішень органів державної влади, тому відповідні територіальні спільноти мають державне походження і не можуть посилатися на природний характер свого права на самоврядування;

б) органи місцевого самоврядування обираються членами громади;

в) питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, поділяються на самоврядні й такі, що передоручені органам громади державою;

г) місцеві справи (тобто самоврядні) мають іншу, ніж державні справи, природу;

д) органи місцевого самоврядування є органами відповідної територіальної громади і не входять до системи органів державної влади;

е) органи державної влади не мають права втручатись у вирішення самоврядних питань, їхня функція зводиться лише до адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Найважливіші положення теорії вільної громади було втілено в законі від 14 грудня 1789 р., згідно з яким муніципальна організація передбачала утворення представницького - муніципальні збори (*deliberation*) і виконавчо-розпорядчого - муніципальна адміністрація (*action*) органів, які очолював мер - вища посадова особа громади.

Цікаво (з огляду на сучасний стан правової регламентації місцевого самоврядування в Україні), що Закон від 14 грудня 1789 р. здійснив уніфікацію муніципального устрою - всі без винятку громади (як невеликі сільські, так і великі міські) отримали однакову муніципальну організацію під назвою «*municipalite*» і, як наслідок, однакові повноваження. Це дуже нагадує ситуацію в сучасній Україні, де згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» муніципальна організація також повністю уніфікована.

Законодавче втілення теорії вільної громади проіснувало у

Франції недовго. Так, уже законом від 28 лютого VIII року (17 лютого 1800 р.) Наполеоном було запроваджено префектуальну комунальну систему, що передбачала повну залежність громади від центральної влади. Зокрема, були значно розширені повноваження мера (він набував статусу державного службовця) та виконавчо-розпорядчого органу, які підпорядковувалися префектові -представникові центральної влади, громадське майно передавалося в державну власність, скасовувався поділ повноважень на самоврядні та делеговані тощо.

Тим часом громадівська теорія поширилася в інших країнах. Так, на конституційному рівні її положення знайшли відображення в Конституції Бельгії 1831 р. Ця Конституція містила окрему статтю, присвячену громадівському управлінню, і поряд із законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади визнавала четверту гілку - муніципальну, що мала особливу «громадівську» природу.

Великий вплив ця теорія мала і в Німеччині. Зокрема, з ініціативи пруського міністра барона фон Штейна 19 листопада 1808 р. було прийнято «Прусське укладання про статuti міст», основні положення якого зводилися до такого.

1. З метою децентралізації влади створюються органи місцевого самоврядування.

2. До відання місцевого самоврядування відносяться місцеві справи (самоврядні повноваження) та виконання окремих доручень державної влади (делеговані повноваження).

3. Система міського самоврядування охоплює:

*міську раду*, що обирається на прямих виборах таємним голосуванням;

*магістрат* - колегіальний виконавчий орган, що обирається міською радою у складі бургомістра, скарбника та членів магістрату. При цьому частина членів магістрату працює

на громадських засадах (почесні члени), тоді як інші є професійними службовцями. Крім того, члени магістрату не могли одночасно бути депутатами міської ради;  
*бургомистра* - голову представницького та виконавчого органу;

4. Право обирати депутатів міської ради надавалося лише тим жителям міста, які мали нерухомість на його території.

5. Державний нагляд за діяльністю громад було зведено до мінімуму.

Отже, муніципальна реформа фон Штейна у Пруссії сприяла становленню територіальної громади як основного суб'єкта

387

місцевого самоврядування і привела до суттєвої децентралізації влади.

Водночас реалії політичного життя переважної більшості європейських країн першої половини XIX ст., зокрема й самої Франції, не відповідали ідеям теорії вільної громади. У суспільній свідомості ще превалювали нейтралістські підходи до організації публічної влади, притаманні абсолютистській державі, що знайшло свій вияв як у законодавстві про місцеву владу, так і у змісті наукових доктрин місцевого самоврядування.

Зміни в правовому статусі місцевої влади обумовили появу нової - *громадсько-господарської теорії місцевого самоврядування*.

Її основні положення збігаються з концептуальними положеннями теорії вільної громади, однак на перший план висувається не природний характер прав територіальної громади, а недержавна, переважно господарська, природа діяльності органів місцевого самоврядування. Ця теорія не набула значного поширення, оскільки вона не могла пояснити публічно-правового характеру багатьох функцій, здійснюваних органами місцевого самоврядування.

Так, практика управління на місцевому рівні однозначно свідчить, що органи місцевого самоврядування здійснюють функції як приватноправового, так і публічно-правового характеру, що притаманні органам публічної влади, наприклад, ухвалення загальнообов'язкових рішень, збирання податків тощо. Отже, місцеве самоврядування - це беззаперечно публічна влада, все питання полягає в її природі, тобто який вона має характер - *державний чи недержавний*.

Відповідь на це питання спробувала дати *державницька теорія місцевого самоврядування*, що набула поширення в середині XIX ст. Її основні положення були розроблені німецькими вченими Лоренцом Штейном і Рудольфом Гнейстом.

Державницька теорія розглядала місцеве самоврядування не як автономну форму публічної влади, природне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а як одну із форм організації місцевого управління, тобто як один із способів децентралізації державної влади на місцевому рівні. Відповідно, всі повноваження територіальної громади, її органів своїм джерелом мають державну владу.

У рамках державницької теорії сформувався два напрямки; політичний (Р. Гнейст) та юридичний (Л. Штейн), які по-різному визначали відмінність місцевого самоврядування від місцевого управління.

За Р. Гнейстом, самостійність місцевого самоврядування має гарантувати виконання обов'язків посадовими особами органів місцевого самоврядування на громадських засадах, що звільняє їх від економічної залежності від держави. При цьому почесні службовці мають походити із заможних класів і платити високі податки.

Л. Штейн вбачав гарантії самостійності місцевого самоврядування в тому, що органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, а виступають органами територіальної громади, на які держава покладає здійснення відповідних завдань і функцій державного управління. Тобто, місцеве самоврядування розглядалося Л.



Штейном як територіальний колектив, якого наділено статусом юридичної особи та який вступає у правові відносини з державою.

У ХХ ст. поширилися *теорія муніципального дуалізму (дуалізму місцевого самоврядування)*, що виходить з подвійного характеру муніципальної діяльності - самостійного вирішення місцевих справ і здійснення на місцевому рівні певних державних функцій, та *теорія соціального обслуговування*, в якій акцентується на здійсненні органами місцевого самоврядування завдань і функцій, пов'язаних з організацією обслуговування населення, наданням соціальних послуг.

Основні положення цих теорій зберігають своє значення і сьогодні, їх покладено в основу сучасних поглядів на місцеве самоврядування. При цьому окремі вчені обстоюють громадівсь-ку теорію місцевого самоврядування в її класичному вигляді. Так, наприклад, німецький вчений З. Баллейс підкреслює, що муніципалітети виступають головно «природними» корпоративними одиницями, а їхня автономність впливає не стільки з державної влади, скільки з суверенітету народу, який має поважатися та забезпечуватися державою на практиці<sup>1</sup>. Більшість учених на основі аналізу сучасних реалій підкреслюють нерозривний зв'язок місцевого самоврядування з державою, його обумовленість політикою центрального уряду. Німецький вчений Р. Гра-верт зазначає: «що повніше втягуються місцеві територіальні одиниці у здійснення конституційно-правових принципів соціальної державності, то більше вони змушені абстрагуватися від місцевих особливостей та слідувати принципам державної полі-

<sup>1</sup> The Presents and Futher Role of Local Gavernment in Britain and Germany.-L., 1985.- P. 71.

389

тики»<sup>1</sup>. Теза щодо похідного від державної влади характеру місцевого самоврядування обстоюється й сучасним шведським вченим С. Монтіном, який підкреслює, що з точки зору конституції та загальної ієрархії політичних інститутів муніципалітети виступають частиною державної адміністрації, а місцеве самоуправління наділяється своєю компетенцією парламентом і, на підставі цього, здійснює в кінцевому рахунку «делеговану державну владу»<sup>2</sup>.

Необхідно підкреслити: сучасна практика становлення та розвитку місцевого самоврядування в різних державах світу показала, що природа місцевого самоврядування не може бути визначена однозначно, зокрема досить складно виділити власне місцеві справи, які відрізнялися б від загальнодержавних, Функції місцевого самоврядування мають як приватно-правовий, так і публічний характер. Усе це свідчить про те, що місцеве самоврядування одночасно містить елементи як державного, так і громадів-ського утворення, що відображено в сучасних тлумаченнях цього поняття.

Важливе теоретичне і практичне значення має визначення співвідношення понять «місцеве самоврядування» та «місцеве управління». З цього питання в літературі висловлюються різні, часом діаметрально протилежні, погляди. Більшість учених протиставляють місцеве самоврядування і місцеве управління. Так, якщо під місцевим самоврядуванням розуміють діяльність територіальної громади та її виборних органів в управлінні її справами, то місцеве управління розглядають як управлінську діяльність в адміністративно-територіальній одиниці, яка здійснюється через адміністрацію, що призначається центральними або іншими вищими органами державної влади<sup>3</sup>, тобто пряме державне управління на місцях.

А ще висловлюється думка щодо недоцільності протиставлення цих двох понять. При цьому місцеве управління пропонується розглядати як складний механізм, що може включати в собі як місцеву державну адміністрацію, так і органи місцевого самовряду-

<sup>1</sup> *Граверт Р.* Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ // Государство и право.- М., 1992.- № 10.- С. 107.

<sup>2</sup> *Montin S.* Swedish Local Government in Transition: A Matter of Rationality and Legitimacy.- Kumla, 1993.- P. 31.

<sup>3</sup> Див., наприклад: Конституционное (государственное) право зарубежных стран- Т. 1-2.- С. 697; *Чиркин В. Е.* Основы сравнительного государство-ведения.- М.: Артикул, 1997.- С. 332.

вання, виступаючи при цьому складовою частиною державного механізму<sup>1</sup>.

Перший підхід, як уявляється, точніше відображає природу місцевого самоврядування і дозволяє чітко розмежувати самоврядні функції та повноваження територіальних громад з функціями та повноваженнями державної влади, які реалізуються на регіональному та місцевому рівнях органами виконавчої влади або за дорученням держави органами місцевого самоврядування. В останньому випадку органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади, але це не означає зміни їхньої природи і не може розглядатися як підстава для включення їх до державного механізму. Як родовий, тобто такий, що охоплює поняття місцевого управління та місцевого самоврядування, можна було б використовувати термін «управління на місцях», маючи на увазі можливість здійснення такого управління з застосуванням різних форм - місцевого самоврядування або прямого державного управління на місцях (місцеве управління).

## 2. Сучасна законодавча концепція місцевого самоврядування

*Концепція місцевого самоврядування в Європейській хартії місцевого самоврядування; концепція місцевого самоврядування в Конституції та законах України.*

Що стосується новітніх підходів до розкриття змісту терміна «місцеве самоврядування», то вони здебільшого мають опертя на нормативне визначення, що міститься в Європейській хартії місцевого самоврядування:

*«1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих властей, у межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою публічних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.*

*2. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм вико-*

<sup>1</sup> Див., наприклад: Сравнительное конституционное право.- С. 676; *Чер-касов А. И.* Сравнительное местное управление: теория и практика.- М., 1998.-С. 16-18.

391

*навчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом».*

З цього визначення випливає, що *об'єктом місцевого самоврядування* виступає частка публічних (державних) справ, яку становлять *питання місцевого значення*, тобто такі питання, що мають локально-територіальний характер і виникають у процесі функціонування територіальної громади, задоволення потреб її членів. Ці питання мають комплексний характер, оскільки пов'язані з реалізацією інтересів членів територіальної громади в усіх сферах місцевого життя: економіка, освіта, культура, громадський порядок тощо. Але чітко визначити коло питань місцевого значення, відмежувати їх від питань загальнодержавного чи регіонального значення надзвичайно важко; Європейська хартія не

містить яких-небудь критеріїв такого розмежування, надаючи повну свободу з цього питання національному законодавству.

Визначення місцевого самоврядування, що міститься в Європейській хартії, є досить прагматичним.

1. Хартія не обмежується правом місцевих властей самостійно приймати рішення з питань місцевого значення, в ній акцентується увага на їхній *реальній спроможності* це робити. Поняття спроможності є важливим у тому сенсі, що право управляти місцевими справами обов'язково повинно супроводжуватися реальними засобами (фінансовими, матеріальними, кадровими та іншими ресурсами), що їх мають у своєму розпорядженні місцеві власті. Такий підхід надзвичайно важливий - він дозволяє з'ясувати, коли місцеве самоврядування реально функціонує, а коли воно залишається лише декларованим - його правова модель не втілюється на практиці.

2. Згідно з Хартією, на перше місце в механізмі здійснення місцевого самоврядування поставлено *«ради або збори»*, тобто представницькі органи місцевого самоврядування, а вже потім власне територіальна громада, яка використовує з цією метою *«збори громадян, референдуми чи будь-які інші форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом»*. Такий підхід Хартії до визначення ролі органів місцевого самоврядування дозволяє деяким ученим стверджувати про *«факультативний»* характер участі територіальної громади (через форми прямої демократії), громадян у здійсненні місцевого самоврядування<sup>1</sup>. На наш

Див., наприклад: *Васильєв В. И.* Местное самоуправление: Учебное и научно-практическое пособие.- М, 1999.-С. 13.

погляд, із такою оцінкою погодитися неможливо в принципі, оскільки представницькі органи місцевого самоврядування формуються територіальною громадою шляхом місцевих виборів (що також є однією з форм прямої демократії), отже, діють за дорученням та в інтересах територіальної громади, що свідчить про її роль як *первинного суб'єкта місцевого самоврядування*.

\* \* \*

Питання організації та функціонування місцевого самоврядування отримали досить детальну регламентацію в Конституції України. При цьому Конституція України розглядає місцеве самоврядування як багатогранне і комплексне політико-правове явище, що характеризується з різних сторін.

Аналіз конституційних положень дозволяє зробити висновок, що місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-правового регулювання виступає:

по-перше, однією із засад конституційного ладу України;

по-друге, специфічною формою народовладдя;

по-третє, правом жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Місцеве самоврядування як *засада конституційного ладу* України - це один із найважливіших принципів організації та функціонування публічної влади в суспільстві та державі. Сьогодні цей принцип розглядається як необхідний атрибут будь-якого демократичного ладу. У ст. 2 Європейської хартії місцевого самоврядування проголошується: *«Принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни і, за можливістю, в конституції країни»*.

Можна нагадати, що вперше в Україні принцип визнання місцевого самоврядування був закріплений ще в Конституції УНР 1918 р., хоча її положення так і не було реалізовано. За радянських часів цей принцип рішуче відкидався, бо він суперечив централізовано-бюрократичному характеру радянської держави.

Конституція України 1996 р. в повній відповідності з вимогами Європейської хартії, поруч із такими фундаментальними принципами, як народовладдя, суверенітет і незалежність України, поділ державної влади тощо, в окремій статті (ст. 7) декларує *принцип визнання та гарантованості місцевого самоврядування*.

Подібні положення містять і конституції багатьох інших держав, наприклад, у ст. 12 Конституції Російської Федерації визна-

393

ється та гарантується місцеве самоврядування, в ч. 2 ст. 28 Конституції ФРН закріплюється право громад вирішувати всі місцеві питання в межах закону та під їхню власну відповідальність. У США діє принцип самоврядування (*home rule*), згідно яким управління місцевими справами здійснюється муніципальними органами без будь-якого втручання з боку законодавчого чи інших органів штатів.

Конституційний лад характеризується безумовним дотриманням прав і свобод людини і громадянина, він притаманний конституційній державі, яка обмежена народним суверенітетом і діє відповідно до конституції. Місцеве самоврядування як місцева влада - публічна влада територіальної громади - є складовою частиною конституційного ладу і також характеризується насамперед *дотриманням прав і свобод людини і громадянина*, а органи і посадові особи місцевого самоврядування мають діяти відповідно до Конституції та законів держави.

Визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу України означає встановлення демократичної *децентралізованої системи управління*, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні всіх питань місцевого значення. Віднесення інституту місцевого самоврядування до засад конституційного ладу також означає неможливість його скасування чи обмеження.

*Місцеве самоврядування як форма народовладдя* отримало закріплення у ст. 5 Конституції України, згідно якої народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Таким чином Конституція України встановлює, що органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади. З цього конституційного положення прямо випливає, що місцеве самоврядування посідає окреме місце в політичній системі (в механізмі управління суспільством і державою) та його слід розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади.

Така конституційна характеристика ролі місцевого самоврядування в політичній системі дозволяє визначити його як самостійну (поряд з державною владою) форму публічної влади- публічну владу територіальної громади<sup>1</sup>.

В окремих працях вітчизняних і кордон учених подібний

<sup>1</sup> Див.: Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт - М: Зерцало, 1998.- С. 421

висновок заперечується. Зокрема, стверджується, що право на місцеве самоврядування «не має свого позадержавного джерела і не є властивим правом територіальної громади», а органи місцевого самоврядування розглядаються як «конституційно встановлена організаційно-правова форма реалізації участі громадян в управлінні державними справами і реалізації своїх суб'єктивних прав у цій сфері»<sup>1</sup>. Висловлюються думки стосовно того, що органи місцевого самоврядування самостійно здійснюють частку громадських справ «з дозволу держави», а саме місцеве самоврядування - це «влада, похідна від державної влади, яка діє з дозволу держави»<sup>2</sup>.

Подібна позиція, звичайно, має право на існування, вона свідчить про прихильність відповідних учених до державницької концепції місцевого самоврядування. Однак, на

думку авторів, по-перше, в «чистому вигляді» ні громадівська, ні державницька теорії місцевого самоврядування не відтворені ні в Європейській хартії місцевого самоврядування, ні в Конституції України (як, до речі, і в законодавстві більшості європейських країн).

По-друге, Конституція України, про що свідчить детальний аналіз її положень, регулює питання місцевого самоврядування виходячи переважно з *концептуальних положень громадівської теорії*, хоч і з використанням окремих позицій державницької теорії. На користь цього висновку свідчать такі положення Конституції України:

1. Органи місцевого самоврядування не долучені до системи органів державної влади (статті 5, 19, 38, 47, 55, 56, 71).

2. Місцеве самоврядування в Україні визнається, а не надається державою (ст. 7).

3. Місцеве самоврядування гарантується державою (ст. 7).

4. Служба в органах місцевого самоврядування розглядається як самостійний вид публічної служби (ст. 38).

5. Місцеве самоврядування визначається як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення (ст. 140).

Самостійність місцевого самоврядування гарантується Конституцією України, ст. 145 якої передбачає, що права місцевого само-

<sup>1</sup> Див.: *Мартиненко П. Ф.* Децентралізація у здійсненні державної влади як конституційний принцип в Україні // Українсько-європейський журнал міжнародного та порівняльного права: Спеціальний випуск.- Т. 1.- Вип. 2.-2001.-С. 29.

<sup>2</sup> *Шумякова Н. В.* Муниципальное управление: Учебное пособие.- М.:Зкзамен, 2002.- С. 34-35.

395

врядування захищаються в судовому порядку, а ст. 142 визначає матеріальні та фінансові гарантії місцевого самоврядування;

Отже, місцеве самоврядування являє собою специфічне соціальне явище, воно тісно пов'язане з державою, державною владою, але відрізняється від останньої за рядом ознак:

*по-перше*, місцеве самоврядування - це особлива форма публічної влади, яка має принципово інший характер, аніж влада державна. Так, якщо державна влада характеризується суверенітетом (верховенством, самостійністю і незалежністю), то місцеве самоврядування - влада підзаконна, яка діє в межах і в порядку, визначених законом;

*по-друге*, місцеве самоврядування має особливий об'єкт управління, сфера його компетенції порівняно з державною владою суттєво обмежена. Зазвичай компетенцію місцевого самоврядування, його органів становлять лише питання місцевого значення, пов'язані із задоволенням повсякденних потреб населення, та обмежене коло питань загальнодержавного значення, повноваження з вирішення яких делегуються органам місцевого самоврядування;

*по-третє*, місцеве самоврядування - це публічна влада територіальної громади, тобто жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, вона має локально-просторовий характер, здійснюється в інтересах територіальної громади і функціонує лише в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць, тоді як державна влада - це влада всього народу, вона поширюється на всю державну територію.

Водночас слід зазначити, що конституційне положення, згідно з яким органи місцевого самоврядування не входять до механізму державної влади, не означає і не може означати його повної автономності в державі, стосовно до державної влади. Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою досить тісний і знаходить свій прояв у такому:

1) і місцеве самоврядування і державна влада мають єдине джерело - народ (ч. 1 ст. 5 Конституції);

2) органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади (ст. 143 Конституції), і стан їх реалізації контролюється відповідними органами виконавчої влади.

*Місцеве самоврядування як право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення.* Конституція

України (ст. 140) визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи.

Детальніше нормативне визначення місцевого самоврядування дається в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»: *«Місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України».*

Конституційне нормативне визначення місцевого самоврядування дещо відрізняється від того, що сформульоване в Європейській хартії місцевого самоврядування, Насамперед слід підкреслити, що на відміну від Хартії Конституція України на перше місце ставить не місцеві власті (органи місцевого самоврядування), а **територіальну громаду** - первинний суб'єкт місцевого самоврядування. Це впливає з положень громадівської теорії місцевого самоврядування та обумовлює певну специфіку конституційної концепції.

Така специфіка полягає в тому, що Конституція України визнає право самостійно вирішувати питання місцевого значення лише за *первинними територіальними громадами* - жителями «природних» адміністративно-територіальних одиниць, тобто поселень або населених пунктів (сіл, кількох сіл, селищ і міст).

Подібний підхід до визначення кола суб'єктів права на місцеве самоврядування має глибокі історичні корені. Саме в поселеннях люди історично та природним шляхом групувалися для спільного життя. Питання спільного життя вони обговорювали на сходах, загальних зборах, а для здійснення поточного управління обирали відповідних осіб (органи) - вождів, старійшин, ради тощо. Так формувалася громада, відмінною ознакою якої є наявність виборних органів, а подібна система дістала назву громадського, комунального, місцевого або муніципального самоврядування.

Що стосується інших адміністративно-територіальних одиниць, то вони були створені не природним шляхом - «зверху», актами

державної влади, за допомогою яких здійснювалося районування території держави, тож мають «штучний» характер. Так виникають, наприклад, області, воєводства, губернії, повіти, райони тощо. «Штучні» адміністративно-територіальні одиниці - це регіони і субрегіони. Населення «штучної» адміністративно-територіальної одиниці утворює «вторинну» територіальну громаду, яка може визнаватися суб'єктом права на місцеве самоврядування, а може й не визнаватися ним.

Слід підкреслити, що Європейська хартія місцевого самоврядування (ст. 3) визначає місцеве самоврядування як право місцевих властей будь-якого територіального рівня, що передбачає його запровадження і в штучних адміністративно-територіальних одиницях. Європейська хартія регіонального самоврядування<sup>1</sup> (ст. 3) закріплює принцип регіонального самоврядування як право і здатність найбільших територіальних утворень усередині держави брати на себе під свою відповідальність і в інтересах свого населення суттєву частину публічних справ згідно з принципом субсидіарності. У цьому плані можна зробити висновок про певну невідповідність конституційних положень принципам європейських нормативних документів.

Право територіальної громади на місцеве самоврядування забезпечується *правом кожного громадянина України брати участь у місцевому самоврядуванні*. Згідно зі ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Будь-які обмеження цього права залежно від їхніх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються.

Конституція України гарантує громадянам України право обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування, право брати участь у місцевих референдумах, право рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Окремо слід підкреслити, що визначення місцевого самовря-

<sup>1</sup> Проект, прийнятий Конгресом місцевих і регіональних влад Європи на четвертій сесії 5 червня 1997 р.

дування, що містяться в Європейській хартії місцевого самоврядування, в Конституції України та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачають *органічну єдність самотійності й відповідальності* у вирішенні всіх питань місцевого значення, яких віднесено до сфери компетенції місцевого самоврядування. При цьому під *«самотійністю»* слід розуміти не лише право територіальної громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування без втручання будь-яких інших владних структур вирішувати питання місцевого значення, а й необхідність вирішення їх відповідно до Конституції та законів України. Іншими словами, місцеве самоврядування виступає як *своєрідна єдність прав та обов'язків* територіальної громади з вирішення питань місцевого значення. Своєю чергою, *діяльність під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування* передбачає, що наслідки за вирішення питань місцевого значення повністю лягають на систему місцевого самоврядування. При цьому органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть *потрійну відповідальність*:

- а) перед територіальною громадою (жителями відповідного населеного пункту);
- б) перед державою;
- в) перед фізичними та юридичними особами.

### **3. Принципи, завдання та функції місцевого самоврядування**

*Принципи місцевого самоврядування; завдання місцевого самоврядування; функції місцевого самоврядування.*

**Принципи місцевого самоврядування** - це вихідні начала, відповідно до яких здійснюються організація та функціонування місцевого самоврядування в нашій державі.

Принципи місцевого самоврядування встановлені Конституцією України та Європейською хартією місцевого самоврядування, а їхні деталізацію та конкретизацію здійснено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (зокрема ст. 4). Ці принципи охоплюють усі аспекти організації та функціонування місцевого самоврядування. За ступенем узагальнення їх можна поділити на дві групи - загальні (основні) та спеціальні принципи. Загальні принципи здійснюють визначальний вплив у всіх сферах місцевого

399

самоврядування, спеціальні - притаманні лише окремо взятим сферам місцевого самоврядування.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» до загальних принципів місцевого самоврядування відносить:

народовладдя;

законність;

гласність;

колегіальність;

поєднання місцевих і загальнодержавних інтересів;

виборність;

правову, організаційну та матеріально-фінансову самостійність територіальних громад та їхніх органів у межах повноважень, визначених законом;

підзвітність і відповідальність перед територіальними громадами їхніх органів і посадових осіб;

державну підтримку та гарантії місцевого самоврядування;

судовий захист прав місцевого самоврядування.

До цього переліку можна також додати загальні конституційні принципи дотримання прав і свобод людини і громадянина та самостійного вирішення територіальною громадою питань місцевого значення.

Кожен із цих принципів, з одного боку, має самостійне значення, з іншого - тісно взаємодіє з іншими принципами. Сукупно вони становлять єдину, цілісну систему принципів, які визначають організацію та функціонування місцевого самоврядування.

У системі загальних принципів особливо слід підкреслити роль принципу законності та звернути увагу на специфіку його застосування в системі місцевого самоврядування. Так, місцеве самоврядування - це влада підзаконна, і всі елементи системи місцевого самоврядування зобов'язані точно й неухильно дотримуватися вимог закону, інших нормативно-правових актів державної влади. Відповідно до цього всі акти, що приймаються в системі місцевого самоврядування, мають відповідати вимогам закону.

Водночас Конституція України передбачає, що місцеве самоврядування має власні повноваження і реалізує їх *самостійно та незалежно від державної влади*. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ст. 144). Тож ці акти можуть мати нормативно-правовий характер, і в практичному плані важливого значення набуває питання щодо співвідношення їхньої юридичної сили з юридичною силою актів органів

державної влади, зокрема органів виконавчої влади. Аналіз конституційних положень щодо самостійності й незалежності місцевого самоврядування дозволяє зробити висновок про пріоритет актів місцевого самоврядування, що видаються в межах компетенції відповідного органу місцевого самоврядування, над актами будь-якого органу виконавчої влади. Згідно з Конституцією України рішення органів місцевого самоврядування



зупиняються в установленому законом порядку з одночасним зверненням до суду лише з *мотивів їхньої невідповідності Конституції чи законам України* (ст. 144).

*Спеціальні* принципи місцевого самоврядування мають досить розгалужену систему. Так, наприклад, до спеціальних принципів у сфері місцевих фінансів можна віднести: збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів; фінансування державою витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади; самостійність місцевих бюджетів; фінансову підтримку місцевого самоврядування державою тощо.

\* \* \*

З принципами місцевого самоврядування тісно пов'язані його завдання та функції. До *основних завдань* місцевого самоврядування можна віднести:

зміцнення засад конституційного ладу України;

забезпечення реалізації конституційних прав людини і громадянина;

створення умов для забезпечення життєво важливих потреб і законних інтересів населення;

розвиток місцевої демократії.

\* \* \*

Відповідно до цих завдань визначаються і *функції місцевого самоврядування*, під якими розуміють основні напрямки діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування з вирішення завдань місцевого самоврядування (муніципальної діяльності). Основними з них є:

залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення;

володіння, використання та управління комунальною власністю;

401

забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території;

надання соціальних послуг населенню;

забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян;

соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян;

захист прав місцевого самоврядування.

Функції місцевого самоврядування отримали юридичне закріплення в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» у вигляді предметів відання органів місцевого самоврядування.

#### **4. Історія становлення місцевого самоврядування в Україні**

*Елементи місцевого самоврядування в Київській Русі; магдебурзьке право; самоврядування на українських землях, що перебували у складі Московської імперії та Австро-Угорської монархії; місцеве самоврядування в УНР; організація місцевого управління в УРСР; сучасний етап становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні.*

Місцеве самоврядування в Україні має давні традиції. Так, ще за часів Київської Русі набуло розвитку громадське самоврядування, в основу якого було покладено виробничу й територіальну ознаки - громади, які самоврядувалися, формувалися за виробничою

(громади купців, ремісників тощо) або територіальною ознаками (сільська, міська та регіональна громади).

Територіальне громадівське самоврядування базувалося на звичаєвому праві та знаходило свій прояв у *народних вічах*. Для вічової організації управління характерним був більш-менш чіткий розподіл повноважень між вічем та обраними на ньому органами і посадовими особами.

Зокрема, на вічах обиралися посадові особи, вирішувалися найважливіші фінансові питання (встановлювалися та розподілялися податки), вони відали питаннями війни і миру, здійснювали вищу судову владу. До відання війта та інших посадових осіб самоврядування належали судочинство, адміністративне управління, збір податків тощо.

Економічну основу територіального самоврядування становила спільна власність членів громади, зокрема й на землю. Громада самостійно встановлювала правила господарювання, місцеві податки, платежі та інші повинності.

Суб'єктом міського самоврядування виступала міська громада, а сільського - сільська громада (*верв*), яка об'єднувала жителів кількох сусідніх сіл, мала землю в корпоративній власності, представляла своїх членів у відносинах з іншими громадами, феодалами, державною владою.

Після входження українських земель до складу Великого князівства Литовського елементи місцевого самоврядування, особливо в містах і містечках, дістали подальший розвиток у формі *війтівства* - міська влада належала війтові, який обирався на міському вічі. Тоді виникла досить складна система взаємовідносин між центральною владою, власниками міст і міськими громадами, обумовлена статусом конкретного міста. Наприклад, у великокнязівських містах поряд з органами міського самоврядування функціонувала *старостинська адміністрація* - міський орган державної влади на чолі зі старостою, призначуваним центральною владою.

Новою сторінкою в історії місцевого самоврядування в Україні стало *магдебурзьке право*, яке почало поширюватися на українські міста від середини XIV ст. Магдебурзьке право передбачало: скасування звичаєвих норм, виведення міста з-під юрисдикції місцевої державної адміністрації (феодалів, воєвод, намісників тощо) та запровадження власного органу міського самоврядування - магістрату, який складався з двох колегій - ради (адміністративний орган) і лави (судовий орган).

Першому українському місту (Сянок) магдебурзьке право було дароване галицьким князем Болеславом-Юрієм 1339 р., 1356 р. його отримав Львів, а 1374 р.- Кам'янець-Подільський. Поширення магдебурзького права в Україні значно прискорилося після входження її земель до складу Великого князівства Литовського та Королівства Польського. Так, 1432 р. магдебурзьке права було надано Луцьку, 1442 р.- Снятину, 1444 р.- Житомиру, 1494 р. (1498 р.) - Києву, 1498 р.- Дубну, 1518 р.- Ковелю, 1547 р.- Берестечку, 1564 р.- Брацлаву, 1584 р.- Корсуню, 1585 р.- Переяславу, 1600 р.- Каневу, 1640 р.- Вінниці.

Магдебурзьке право надавалося місту галицьким князем, великим князем литовським або королем польським та оформлювалося *магдебурзькими грамотами*, які відігравали таку ж роль,

403

як хартії (статути) західноєвропейських міст. За формою і текстами оригінальних заголовків можна вирізнити дві групи таких грамот<sup>1</sup>:

- з вказівкою про надання місту магдебурзького права;
- без такої вказівки.

Крім того, з історії відома група грамот- конфірмацій (підтверджень) магдебурзького права і один випадок позбавлення магдебурзького статусу міста - скасування 1589 р. магдебурзької грамоти, наданій Білій Церкві 1588 р.

Юридичними наслідками надання місту магдебурзького права були: скасування звичаєвих норм, виведення міста з-під юрисдикції місцевої адміністрації (феодалів, воєвод, намісників тощо) та запровадження власного органу міського самоврядування - магістрату, який складався з двох колегій - ради (адміністративний орган) і лави (судовий орган).

Наприклад, згідно з грамотою Сигізмунда II 1544 р. в Києві до складу ради та лави обиралося до шести осіб (схема 30). Члени ради - *райці* (*радіці*, а згодом - *ратмани*, *ратегери*) обиралися жителями міста, як правило, наступного дня після свята Нового року. Правом бути обраними користувалися жителі міста «добрі, розумні, осілі в місті, віком від 25 до 90 років, не дуже багаті і не дуже бідні, з доброю славою, законнонароджені, охороняючі справедливість та правду, такі, що не мають жадібності та злості, не лихварі, не двоєжонці тощо»<sup>2</sup>. Раду очолював *бурмистр*, повноваження якого по черзі (строком один квартал) виконували радці.

Лава складалася з *лавників*, які обиралися довічно і складали присягу, а очолював колегію лавників *війт*. У містах із повним магдебурзьким правом (Київ, Стародуб, Житомир) *війт* обирався жителями міста з чотирьох кандидатур із наступним затвердженням королем польським. У містах із неповним магдебурзьким правом *війт* призначався королем польським або ж на його обрання суттєво впливали старости.

Див.: Ковальський М. П. Привілеї («листи») на магдебурзьке право містам України в книгах Руської (Волинської) метрики XVI-XVII ст. // Актуальні проблеми розвитку міст та міського самоврядування (історія і сучасність): Тези міжнародної науково-практичної конференції.- С. 90.

Див.: Білоус А. О. Органи міського самоврядування на Київщині у XV — першій половині XVII ст. // Актуальні проблеми розвитку міст та міського самоврядування (історія і сучасність): Тези міжнародної науково-практичної конференції.-С. 19.

Роль магдебурзького права в історії України оцінюється неоднозначно, що обумовлюється дискримінацією православного українського населення міст, яке в окремих випадках позбавлялося виборчого права на виборах міських урядовців. Українці не приймалися до цехів, їм не давали звання майстрів, а учням забороняли ставати підмайстрами тощо<sup>1</sup>. У період Національно-визвольної війни українського народу під проводом Б. Хмельницького представників католицької та православної релігій було зрівняно в правах. Так, згідно з Гадяцьким трактатом (1658 р.) «...Також по містах коронних і В. кн. Лит., як сягають церкви грецького обряду, аби зростала обопільна любов; міщани римської і грецької релігії мають рівно заживати спільних вольностей і свобод, і грецька релігія не має бути нікому перешкодою до магістрату».

За часів Національно-визвольної війни українського народу та існування Української козацької держави місцеве самоврядування набуло своєрідних форм, що було обумовлено її полково-сотенним устроєм (XVII-XVIII ст.). Полки та сотні водночас були військовими та адміністративно-територіальними одиницями і користувалися військово-адміністративним самоврядуванням. У той період,

<sup>1</sup> Див.: Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні.- С. 37.

<sup>2</sup> Гадяцький трактат.- У кн.: Історія української Конституції / У поряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко.- К.: Право, 1987.- С. 24-25.

як зазначає В. С. Куйбіда, вимоги міського населення в основному зводилися до того, щоб, по-перше, закріпити давні міські привілеї, зокрема самоврядування з виборним війтом та бурмистрами, а також весь міський устрій; по-друге, звільнитися від державних податків і військових обов'язків; по-третє, зберегти монополію на ремесла, міські промисли й торгівлю; по-четверте, розширити свої землеволодіння<sup>1</sup>.

Ці намагання знайшли відображення в Березневих статтях Богдана Хмельницького:

«1. Щоб по містах урядники були обирали з людей того гідних, будуть вони повинні підданими царського величества правити, і всякі доходи по правді віддавати до казни. А то тому, що воєвода царського величества, приїхавши, почав би права їх ламати і якісь устами заводити, і було б (Українцям) прикро; а як будуть старшими місцеві, свої люди, то вони будуть поводитися згідно з місцевими правами»<sup>2</sup>.

Подібні положення містилися також і в Конституції Пилипа Орлика: «Силою цього Виборчого Акта ухвалюється, щоб столичне місто Русі Київ та інші міста України зберігали недоторканими й непорушними всі справедливо отримані закони та привілеї, й це мусить у відповідний час обов'язково підтверджуватися гетьманською владою»<sup>3</sup>.

\* \* \*

Після підписання в 1654 р. договору між Україною та Москвою почався процес поступової ліквідації українських форм місцевого самоврядування на територіях, що відійшли до Московської держави.

Так, одразу ж після смерті гетьмана І. Скоропадського 3 липня 1722 р. в Україні запровадили комендантську систему управління, що передбачала адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку призначених російських комендантів.

У 1764 р. ліквідували гетьманство, а 1765 р. маніфестом Катерини II було скасовано всі полки на Слобідській Україні. Згодом, 1783 р., було ліквідовано полково-сотенний устрій на Лівобереж-

*Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні.- С. 37.*

<sup>2</sup> Історія української Конституції.- С. 16.

<sup>3</sup> Історія української Конституції.-С. 42. .

ній Україні, магістратські та ратушні суди замінені судами «по учреждению о губерниях». Після видання Катериною II 21 квітня 1785 р. «Жалованной грамоты на права и выгоды городам Российской Империи» і «Городового Положения» було створено нові станові органи міського самоврядування - міські думи, і процес уніфікації форм місцевого самоврядування в Україні за російським зразком було фактично завершено.

Внаслідок муніципальної реформи Катерини II в Україні було запроваджено нові установи міського самоврядування. При цьому міське управління поділялося на загальноміське та станове.

Так, загальноміськими органами стали:

- міський голова;
- загальна міська дума;
- розпорядча або шестигласна міська дума (виконавчий орган). Загальна дума збиралася раз на три роки для обрання шестигласної думи, яка фактично здійснювала управління міськими справами.

З метою вирішення справ міських станів створювалися управи: купецька, міщанська, ремісницька, іноземних ремісницьких цехів, найманих служителів, робочих. У загальній думі також існували відділення, які відображали її становий склад.

Формально «Жалованная грамота городам» не скасовувала магдебурзького права в українських містах, але фактично міські магістрати втратили свої адміністративні функції, залишившись лише судовою інстанцією для міщан.

Імператор Павло I на короткий час повернув українським містам їхній попередній устрій. Зокрема, м. Києву всі права та привілеї були підтверджені 1797 р. і 1801 р. (Олександром I). Проте після придушення польського повстання 1830 р. залишки магдебурзького права в Україні було ліквідовано (на Лівобережній Україні - 1831 р., а в м. Києві - 23 грудня 1834 р.). Цікаво, що приводом для обмеження, а згодом і скасування магдебурзького права в Києві послужили фінансові зловживання в Київському магістраті (загальна сума розтрат міського керівництва сягнула 1 400 000 крб., що в 9 разів перевищувало суму річних прибутків міста).

XIX - початок XX ст. характеризували становленням в Україні нових загальноімперських форм місцевого самоврядування.

У 1838 р. запровадили станове самоврядування для державних і вільних селян у формі *сільського товариства*, яке 1861 р. було поширено на всіх селян. Сільське товариство збігалось з сільською

407

громадою і мало свою корпоративну власність, зокрема й на землю. Основними суб'єктами сільського самоврядування стали:

- сільський схід (громада), в якому мали право брати участь усі селяни-домохазяїни, що проживали на відповідній території. Схід вирішував земельні справи, розподіляв податки, обирав сільського старосту та інших посадових осіб;
- волосний схід - збори сільських і волосних посадових осіб та представників господарств, на якому затверджувалися рішення сільських сходів, вирішувалися господарські питання волості;
- волосне правління - виконавчий орган волосного сходу;
  - волосний суд - становий селянський суд, що розглядав дрібні кримінальні справи та цивільно-правові спори, з розміром позову до 100 крб.

Регіональне самоврядування на загальноімперських засадах в Україні запровадили після проведення Олександром II земської реформи 1864 р. Так, згідно з Положенням про земські губернські та повітові установи від 1 січня 1864 р. правовий статус земств було визначено як системи, що не входить до структури державних органів, а служба в земствах розглядалась як виконання громадських обов'язків. До системи *земських установ*, що функціонували на двох рівнях - повітовому та губернському, входили:

- повітові земські виборчі з'їзди, які кожні три роки обирали повітових земських гласних;
- повітові земські збори, які збиралися один раз на рік (восени) з тим, щоб обговорити основні напрямки господарської діяльності, затвердити кошторис витрат, розподіл повинностей тощо;
- губернські земські збори (формувався з гласних, кандидатури яких обговорювалися на повітових земських зборах);
- повітові та губернські земські управи - виконавчо-розпорядчі органи земств.

Формування земських установ здійснювалося згідно з принципами виборності, куріальності, майнового цензу, формальної рівності виборців, змінюваності гласних. Так, земські збори обиралися за *куріальною системою* на трьох виборчих з'їздах (у виборах брали участь три курії: повітові поміщики і промисловці, міські купці та власники нерухомості в містах, селяни).

Головами повітового та губернського земських зборів були предводителі дворянства.

До сфери компетенції земства та його управи належали всі питання місцевого значення - земські повинності й прибутки;

медичне обслуговування населення, утримання місцевої поліції, контроль за шляхами тощо.

Самостійність земств була досить умовною, оскільки держава зберігала вагомий вплив на них. Зокрема, голова та члени повітових земських зборів затверджувалися губернатором, а голова та члени губернських земських зборів - міністром внутрішніх справ. Губернатори та міністр внутрішніх справ також затверджували постанови земств з найважливіших питань і проекти кошторисів.

Реформу міського самоврядування було розпочато 1870 р. Вона передбачала заміну станово-бюрократичних органів управління містом всестановими органами. Згідно з Городовим положенням 1870 р. систему органів міського громадського управління складала:

- міські виборчі збори (проводилися один раз на три роки для обрання гласних);
- міська дума (розпорядчий орган);
- міська управа (виконавчий орган);
- міський голова.

Міська дума складалася з міського голови, гласних, голови повітової земської управи і представника духовного відомства. На відміну від земств, вибори міської думи відбувалися без урахування станів на основі майнового цензу. Всі виборці - платники міських податків поділялися на три розряди, які на паритетних засадах визначали персональний склад міської думи.

Стаття 55 Городового положення 1870 р. визначала повноваження міської думи: порядок утримання у справності й чистоті міської території, пам'ятників, улаштування пристаней, переправ і перевозів, покрівель тощо. З питань, віднесених до її компетенції, міська дума приймала постанови.

Всі члени управи обиралися думою, а її компетенція мала похідний від компетенції міської думи характер.

Міський голова одночасно виконував функції голови думи і голови управи. До його компетенції входили питання: організація роботи міської думи, її скликання, запрошення на засідання думи зацікавлених осіб, контроль за законністю рішень, що приймаються управою, тощо.

Уніфікація форм місцевого самоврядування відбувалась і на українських землях, що відійшли до Австрійської імперії. Так, із 1772 р. австрійський уряд почав обмежувати права українських міст, багато з яких було переведено в ранг сіл. При цьому скасовувалося магдебурзьке право (у м. Львові скасовано декретом Йосипа II

409

від 31 серпня 1786 р.), натомість запроваджувалася система органів міської влади, що містила: міський відділ - виборний орган, який обирав посадових осіб магістрату і здійснював спостережно-наглядові функції щодо використання міського майна; магістрат (схема 31).

Фактично все міське управління було зосереджено в руках магістрату, членом якого могла стати лише особа, що мала високий освітній ценз і складала спеціальний екзамен. Бургомістр і радники отримували заробітну платню від держави і складала присягу на вірність імператорові.

Структура магістрату була досить складною, наприклад, магістрат Львова на підставі декрету від 31 серпня 1786 р. мав такі структури:

- 1) політичний сенат;

- 2) цивільно-правовий сенат;
- 3) кримінально-правовий сенат;
- 4) «Протокол подань» для двох сенатів (здійснював реєстрацію вхідних документів);
- 5) реєстратуру;
- 6) експедицію;
- 7) таксаційний відділ;
- 8) торгово-вексельний суд;
- 9) міську табулю (управління обліку нерухомого майна);
- 10) міську касу;
- 11) будівельний відділ;
- 12) економічний відділ (клопотався господарськими справами);
- 13) конскрипційно-житловий відділ (вів облік житлових приміщень);
- 14) відділ збору податків на заставах міста;
- 15) відділ обліку поховання померлих;
- 16) міські тюрми;
- 17) ландвійти (районні управління міста)<sup>1</sup>.

Револуція 1848 р. привела до демократизації системи організації влади в Австрійській імперії, що стосувалось і місцевого самоврядування. Так, 5 березня 1862 р. було прийнято Державний закон про місцеве самоврядування, а на його основі 12 серпня 1866 р. закон «Про устрій громади і громадську виборчу ординацію», згідно з яким визнавалося право сіл, містечок і міст на місцеве самоврядування, та закони від 13 березня 1889 р. «Про громадський закон для 30 більших міст» і від 3 липня 1896 р. «Про громадський закон для менших міст, містечок і більших громад».

Зокрема, закон від 13 березня 1889 р. передбачав, що міста, які мають понад 3000 мешканців, утворюють самостійні міські громади і формують органи міського самоврядування:

міську раду (строк повноважень - 5 років);  
міську управу.

На чолі міської управи стояв бурмістр, а в містах, виділених із повітів<sup>2</sup>, - президент. При цьому всі бурмістри та віце-бурмістри призначалися за згодою старост і воєвод, а президенти і віце-президенти затверджувалися Міністерством внутрішніх справ.

Право обирати депутатів міської ради мали піддані цісаря, яким до дня виборів виповнилося 24 роки (пасивне виборче право набувалося з 30 років) і які проживали на території відповідної самоврядної територіальної одиниці не менше ніж один рік<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Див.: *Куйбіда В. С.* Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. - С. 44. Перемишль, Дрогобич, Борислав, Станіслав, Коломия, Тернопіль.

<sup>3</sup> Це правило не поширювалося на власників нерухомості, службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також членів їхніх сімей.

повідних територіальних рівнів, що, з одного боку, не дозволяло чітко розмежувати повноваження між ними, а іншого - свідчило про декларативний характер цих органів, які, власне, становили лише «демократичний камуфляж» тоталітарного механізму управління, кістяк якого становили територіальні партійні органи.

Питання, віднесені до їхньої компетенції, місцеві ради розглядали та вирішували на своїх сесіях, що скликалися їхніми виконавчими комітетами і тривали лише кілька годин. Це свідчить про те, що місцеві ради фактично взагалі були безвладними, на практиці вони лише штампували проекти рішень, підготовлених виконавчими комітетами рад, їхнім апаратом, а в підсумку - місцевими партійними органами.

Аналіз законодавства і практики діяльності місцевих рад на різних етапах існування радянської моделі влади в Україні дозволяє виділити такі риси, що характеризують їхній правовий статус і реальну роль в управлінні місцевими справами.

1. Всі місцеві ради були вмонтовані в єдину систему органів державної влади. Єдність цієї системи базувалася на принципі «демократичного централізму», який формально допускав самостійність та ініціативу місцевих органів влади, але в реальному житті забезпечував жорстку централізацію і концентрацію державної влади. Цей принцип передбачав обов'язковість рішень вищих рад та їхніх виконавчих органів для нижчих рад і подвійну підпорядкованість їхніх виконавчих комітетів. Реалізація цього принципу на практиці призводила до того, що діяльність місцевих рад здійснювалася на основі дотримання пріоритету «загальнодержавних» інтересів, без належного врахування інтересів місцевого населення.

2. На всіх територіальних рівнях влади заперечувався принцип поділу влади. Ради розглядалися як «працюючі корпорації», тобто як органи, які в своїй діяльності мають поєднувати нормотворення, виконання рішень і контроль за їх виконанням (тобто вони не лише формували виконавчі органи і керували їхньою роботою, на них безпосередньо покладалися функції керівництва підвідомчим господарством, соціально-економічним розвитком відповідної території).

3. Організація і діяльність місцевих рад здійснювалася відповідно до принципу партійного керівництва. Так, протягом 1957—1984 рр. було прийнято близько десяти постанов ЦК КПРС, спрямованих на «підвищення ролі» рад, в яких у загальній формі декларувалися положення щодо посилення відповідальності місцевих рад у вирішенні питань місцевого життя. Прикриваючись такими

деклараціями, фактичне управління політико-економічним і соціально-культурним життям на місцях здійснювали місцеві партійні комітети.

4. Ідея самоуправління народу, що активно декларувалася в радянські часи як така, що визначала сутність рад і повинна була забезпечити поєднання державної влади та ініціативи населення, на практиці зводилася до дозованого представництва в депутатському корпусі різних прошарків населення, які визначалися за віковою, класовою та професійною ознаками. При цьому сам відбір у депутатський корпус ретельно контролювався партійними органами, які фактично і визначали персональний склад рад усіх рівнів.

5. Всеваддя рад у всіх сферах політичного, господарського та соціально-культурного життя держави, проголошене радянськими конституціями, мало формальний та декларативний характер.

\* \* \*

Новітня історія місцевого самоврядування в Україні почалася після прийняття 7 грудня 1990 р. Закону «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», в якому місцеве самоврядування визначалося як «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази». Прийняття Закону стало першим кроком до відновлення місцевого самоврядування в Україні, дозволило закріпити ряд його основоположних принципів, пов'язаних із правовою й фінансовою автономією.

Наступним кроком стало прийняття 26 березня 1992 р. нової редакції Закону (в новій редакції він мав назву Закон України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»), в якому місцеве та регіональне самоврядування закріплювалось як основа демократичного устрою влади в Україні. Місцеве та регіональне



самоврядування розглядалось як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, яких вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази, а регіональне самоврядування як територіальна самоорганізація громадян для вирішення безпосередньо або через органи, яких вони утворюють, питань місцевого

415

життя в межах Конституції України та законів України. При цьому територіальною основою місцевого самоврядування визначалися сільрада, селище, місто, а регіонального самоврядування - район, область.

З прийняттям Конституції України 1996 р. місцеве самоврядування отримало конституційний статус, стало однією із засад конституційного ладу України.

21 травня 1997 р. було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який відповідно до Конституції України визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. 6 листопада 1996 р. в м. Страсбурзі було підписано від імені України Європейську хартію місцевого самоврядування (ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 р., після чого вона стала частиною національного законодавства України). У хартії проголошуються найважливіші принципи місцевого самоврядування, яких мають дотримуватися всі держави - члени Ради Європи. В наступні роки Верховна Рада України прийняла ще ряд важливих законів, що безпосередньо стосуються питань організації місцевого самоврядування, серед них - Бюджетний кодекс України, Земельний кодекс України, закони України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про столицю України місто-герой Київ», «Про органи самоорганізації населення» тощо.

Так було закладено законодавчий фундамент для становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні відповідно до вимог ст. 2 Європейської хартії місцевого самоврядування і на основі положень Конституції України.

Водночас слід зазначити, що ряд важливих принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, незважаючи на її ратифікацію Україною, все ще не отримав належного відтворення в чинному законодавстві та в суспільній практиці.

Так, по-перше, Конституція України (ст. 140) передбачає запровадження місцевого самоврядування лише на *низовому територіальному рівні* — рівні населеного пункту (села, селища, міста); на регіональному рівні ще існує система прямого державного управління, що виключає можливість існування регіонального самоврядування. Це певною мірою суперечить принципу, закріпленому в ст. 3 Європейської хартії, який передбачає, що місцеве

самоврядування означає «право і спроможність *місцевих властей*, у межах закону, здійснювати регулювання та управління значною часткою громадських справ...». Зазначене положення деталізується в ст. 13 Хартії, де визначено: «Принципи місцевого самоврядування, що містяться в цій Хартії, застосовуються *до всіх категорій властей, існуючих у межах території відповідної Сторони*. Однак кожна Сторона, під час здання на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або документа про приєднання чи затвердження, може визначити категорії місцевих або регіональних властей, якими вона має намір обмежити застосування цієї Хартії або які вона має намір вилучити з неї».

Оскільки Україна, ратифікуючи Хартію, не заявила жодних застережень, то з цього випливає, що право на місцеве самоврядування в Україні повинні мати територіальні громади («територіальні співтовариства») всіх субнаціональних територіальних рівнів, тоді як згідно з Конституцією України (ст. 140) таке право визнається лише за територіальними громадами сіл, селищ, міст.

На регіональному та субрегіональному рівнях (район, область) Конституція України також передбачає функціонування відповідних органів місцевого самоврядування - районних, обласних рад, але вони мають специфічне призначення - представляють інтереси територіальних громад на регіональному рівні та наділені досить обмеженими повноваженнями, що, поряд з відсутністю в них власних виконавчих органів, свідчить про декоративний характер цих установ.

По-друге, під час закріплення компетенції місцевого самоврядування неповною мірою було дотримано принципу субсидіарності, передбаченого ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування.

Внаслідок цього значна частина повноважень місцевого самоврядування отримала статус «делегованих», а характер розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади призвів до виникнення «конкуренції компетенцій», коли ті самі повноваження було віднесено до відання різних органів публічної влади.

По-третє, ні в Конституції України, ні в чинному законодавстві не визначено територіальної основи місцевого самоврядування, тобто території, в межах якої територіальна громада здійснює міс-

Вирізнено автором. <sup>2</sup> Вирізнено автором.

417

цеве самоврядування. Тому досить проблематичною уявляється реалізація принципу незмінності територіальних кордонів місцевих властей (ст. 5 Європейської хартії місцевого самоврядування).

По-четверте, сьогодні досить обмеженими в Україні є можливості територіальних громад самостійно визначати свої адміністративні структури (принцип, закріплений у ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування), вони досить вичерпно визначені централізовано - в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Крім того, в містах Києві та Севастополі ще не створено власних виконавчих структур місцевого самоврядування, а їхні функції покладено на відповідні місцеві державні адміністрації. Зазначене суттєво обмежує реалізацію принципу організаційної автономності.

По-п'яте, поки що рано говорити і про реалізацію в Україні принципу фінансової автономності місцевого самоврядування (принцип, закріплений у ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування). Зокрема, ще не дотримуються вимоги ч. 2 ст. 9 Хартії щодо необхідності забезпечення відповідності обсягу фінансових ресурсів місцевих властей функціям місцевого самоврядування (за розрахунками фахівців органів місцевого самоврядування, вони профінансовані на 20-30%) та щодо необхідності формування частини фінансових ресурсів місцевих властей за рахунок місцевих податків і зборів (частка останніх у дохідній частині місцевих бюджетів настільки мізерна, що не може суттєво впливати на їхню стабільність)<sup>1</sup>.

## **5. Основи місцевого самоврядування в Україні**

*Конституційно-правова основа місцевого самоврядування; матеріальна та фінансова основи місцевого самоврядування.*

Місцеве самоврядування в Україні базується на фундаменті, який становлять правові, матеріальні, фінансові, соціальні та інші умови і можливості діяльності територіальних громад, органів і

<sup>1</sup> Наприклад, у бюджетах міст обласного значення їхня частка 2000 р. становила лише 1-8% (Харків - 7,6%, Вінниця - 5,2%, Суми - 4,1%, Черкаси -3,4%, Ніжин - 2,0%, Люботин - 1,5% тощо). Виняток із загального правила становлять лише бюджети міст Хмельницького - 15,6% та Чернівців -10,1%. (Див.: Основні соціально-економічні показники міст- членів Асоціації міст України.-К.: Асоціація міст України, 2001.-С. 18-20.)

посадових осіб місцевого самоврядування з вирішення питань місцевого значення (муніципальної діяльності).

Ці умови та можливості називають *основами місцевого самоврядування*, і з-поміж них, насамперед, можна вирізнити конституційно-правові, матеріальні та фінансові основи.

*Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні* становлять норми-принципи Конституції України, що закріплюють найважливіші відносини, які виникають у процесі організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні, зокрема територіальну організацію місцевого самоврядування, порядок і форми його здійснення, порядок формування й використання комунальної власності, гарантії самоврядних прав територіальних громад.

Ці норми містяться у більш як 20 статтях Конституції України, і їх можна систематизувати в такі групи.

1. *Норми, в яких закріплюються засади конституційного ладу, народовладдя, рівність усіх форм власності, гарантується місцеве самоврядування.* До них відносять: визнання і гарантування місцевого самоврядування (ст. 7);

здійснення народом влади безпосередньо і через органи місцевого самоврядування (ст. 5);

самостійність місцевого самоврядування, його органи не входять до системи органів державної влади (статті 5, 140);

визнання і рівний захист всіх форм власності, зокрема й комунальної (ст. 13);

зобов'язаність органів місцевого самоврядування діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19).

2. *Норми, в яких регламентується діяльність місцевого самоврядування із забезпечення прав і свобод людини і громадянина*, зокрема:

право громадян знайомитися в органах місцевого самоврядування з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею (ст. 32);

право громадян брати участь у місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування (ст. 38);

право громадян на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38);

право громадян проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про які завчасно сповіщаються органи місцевого самоврядування (ст. 39);

419

право громадян на індивідуальні чи колективні звернення (петиції) до органів місцевого самоврядування (ст. 40);

право громадян користуватися для задоволення своїх потреб об'єктами права комунальної власності (ст. 41);

обов'язку органів місцевого самоврядування надавати житло громадянам, які потребують соціального захисту (ст. 47);

безоплатного надання медичної допомоги в комунальних закладах охорони здоров'я (ст. 49);

право громадян на освіту, яке забезпечується доступністю і безоплатністю освіти (крім вищої) в комунальних навчальних закладах (ст. 53);

право громадян на відшкодування за рахунок місцевого бюджету матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56).

*3. Норми, що закріплюють правові, організаційні, матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування.* Вони, зокрема, стосуються:

порядку призначення чергових і позачергових виборів до органів місцевого самоврядування (ст. 85);

підзвітності й підконтрольності місцевих державних адміністрацій радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами (ст. 118);

обов'язку місцевих державних адміністрацій забезпечувати взаємодію з органами місцевого самоврядування та реалізацію повноважень, делегованих відповідними радами (ст. 119);

складу представницьких органів місцевого самоврядування та принципів їх формування (ст. 141);

матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування (ст. 142); державної підтримки місцевого самоврядування (ст. 142); предметів відання та повноважень місцевого самоврядування (ст. 143);

можливості делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади (ст. 143);

права органів місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймати рішення, які є обов'язковими на відповідній території (ст. 144); необхідності законодавчого врегулювання питань організації

місцевого самоврядування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування (ст. 146).

*4. Норми, в яких закріплено правові гарантії місцевого самоврядування.* Ці норми стосуються:

підстав і порядку зупинення рішень органів місцевого самоврядування та звернення до суду з метою їх оскарження (ст. 144);

судового захисту прав місцевого самоврядування (ст. 145).

Поряд із Конституцією України систему нормативно-правових актів, що регламентують організацію і функціонування місцевого самоврядування в Україні, становлять закони України, відповідні акти Президента України і Кабінету Міністрів України, акти органів місцевого самоврядування та акти, прийняті на місцевих референдумах.

Серед законів України, що містять норми, які регламентують питання організації та функціонування місцевого самоврядування, особливе місце посідає Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., який є чільним законом із цих питань. Саме на підставі цього Закону розроблено та прийнято інші закони, в яких регламентуються окремі питання функціонування місцевого самоврядування, наприклад, закони України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення» тощо. Необхідність прийняття цих законів прямо передбачена в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» або впливає з його положень.

Реальність місцевого самоврядування визначається, насамперед, 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 та фінансової основи місцевого самоврядування відносить рухоме і 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 їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад.

Провідне місце у структурі *матеріальної основи місцевого самоврядування* посідає *комунальна власність* (схема 32). Конституція України визначає комунальну власність як самостійну форму власності, суб'єктами якої є територіальні громади села (кількох сіл у разі добровільного об'єднання в сільську громаду їхніх жителів), селища, міста, району в місті.

421

Перелік об'єктів права комунальної власності територіальної громади визначає відповідна сільська, селищна, міська рада.

Територіальні громади можуть мати *спільну власність* - об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій.

При цьому в структурі об'єктів права спільної власності можна виділити:

а) об'єкти, що задовольняють спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних та обласних рад без визначення часток територіальних громад (*спільна сумісна власність*);

б) об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів, які за рішенням двох або кількох територіальних громад, відповідних органів місцевого самоврядування об'єднуються на договірних засадах для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій з визначенням часток територіальних громад (*спільна часткова власність*).

Територіальна громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування володіє, користується і розпоряджається належним їй на основі права комунальної власності рухомим і нерухомим майном, коштами та іншими об'єктами з метою забезпечення надання населенню передбачених законом громадських послуг.

Від імені та в інтересах територіальних громад правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності здійснюють відповідні органи місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування виконують *усі майнові операції* щодо об'єктів права комунальної власності, можуть здійснювати з ними будь-які господарські операції, зокрема передавати їх у постійне або тимчасове користування фізичним та юридичним особам, здавати в оренду, вносити як частку до статутного фонду акціонерних товариств, товариств з обмеженою відповідальністю, кооперативів, фінансово-кредитних установ та інших підприємств і організацій, продавати, купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах і договорах умови використання та фінансування об'єктів комунальної власності, що приватизуються або передаються в користування та оренду тощо.

Важливим інститутом місцевого самоврядування є інститут його *фінансової основи* - правові норми, що регулюють питання місцевих фінансів, тобто структуру, порядок і процедуру формування, розподілення та використання місцевих коштів.

Предмет цього інституту - відносно самостійна система суспільних відносин, що виникають зі складанням проектів, затвердженням і виконанням місцевих бюджетів, визначенням джерел їхньої

423

дохідної частини, встановленням місцевих податків і зборів, формуванням позабюджетних коштів, використанням коштів комунальних підприємств тощо.

Згідно з Бюджетним кодексом України (ст. 63) бюджети місцевого самоврядування містять надходження і витрати на виконання повноважень місцевого самоврядування, які складають єдиний баланс бюджету місцевого самоврядування.

Бюджети місцевого самоврядування розробляють, затверджують і виконують відповідні органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення). При цьому втручання інших органів та організацій у процес складання, затвердження та виконання місцевого бюджету не допускається, крім винятків, установлених законами України.

Доходи бюджетів місцевого самоврядування мають бути достатніми для ефективного здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування. Аналіз відповідних положень Бюджетного кодексу України дозволяє зробити висновок, що в ньому передбачаються різні шляхи формування дохідної частини місцевих бюджетів:

*по-перше*, за рахунок власних джерел (місцеві податки і збори), що відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування і гарантує фінансову автономність місцевого самоврядування. Зокрема, ст. 9 Хартії встановлює, що принаймні частина коштів місцевого самоврядування повинна надходити за рахунок місцевих зборів і податків. У структурі дохідної частини бюджетів великих і середніх міст України, наприклад, частка власних джерел становить від 9-11% (Ужгород, Тернопіль) до 35% (Одеса, Хмельницький);

*по-друге*, до доходів місцевих бюджетів зараховуються закріплені доходи, тобто закріплені законом загальнодержавні податки, збори та інші обов'язкові платежі;

*по-третє*, в дохідну частину місцевих бюджетів можуть входити кошти з Державного бюджету України, 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. Фінансова допомога місцевому самоврядуванню з боку держави може здійснюватись у формі дотацій або субвенцій.

*Дотації*- це кошти, які передаються до місцевого бюджету з державного бюджету у випадках, коли коштів, що надходять із власних джерел і закріплених доходів, недостатньо для форму-

вання мінімального розміру місцевого бюджету. Використання дотацій не має цільового призначення, вони виділяються державою на безвідплатній та безповоротній основі.

*Субвенції*'- це кошти, які виділяються з державного бюджету на певний строк для фінансування конкретних програм з метою соціально-економічного вирівнювання відповідних територій.

## 6. Система місцевого самоврядування

*Поняття та елементи системи місцевого самоврядування; роль територіальної громади в системі місцевого самоврядування; органи місцевого самоврядування: поняття і види; служба в органах місцевого самоврядування; органи самоорганізації населення.*

Конституція України передбачає, що право територіальної громади на місцеве самоврядування здійснюється громадою як *безпосередньо* через різноманітні форми прямої демократії (місцевий референдум, місцеві вибори, загальні збори тощо), так і через діяльність *виборних та інших органів місцевого самоврядування*, тобто шляхом представницької демократії. Цим забезпечується поєднання прямої та представницької демократії.

Інститути місцевої демократії (пряма та представницька демократія) забезпечують тісний зв'язок населення, територіальної громади в цілому з органами і посадовими особами місцевого самоврядування та гарантують вирішення всіх питань місцевого значення в інтересах територіальної громади.

Сукупність різних організаційних форм та інститутів місцевої демократії, через які здійснюються функції та повноваження місцевого самоврядування, утворює *систему місцевого самоврядування*.

Водночас слід зазначити, що в юридичній літературі поняття «система місцевого самоврядування» розглядається у двох значеннях - як «система місцевого самоврядування взагалі» і як «система місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста»<sup>1</sup>.

Такий підхід застосовується з метою розмежування системи місцевого самоврядування в її широкому значенні - як сукупності всіх організаційно-правових форм та інститутів, через які здійснюється в Україні місцеве самоврядування,- та системи місцевого самовряду-

<sup>1</sup> Див.: Основи муніципального права України.- К.: Знання, 2000.- С. 33.

425

вання в її вузькому значенні - певного організаційно-правового механізму здійснення місцевого самоврядування в межах окремої адміністративно-територіальної одиниці - села, селища, міста. При цьому слід мати на увазі, що на відміну від органів державної влади, які становлять єдину загальнодержавну систему, місцеве самоврядування не має і в принципі не може мати якоїсь єдиної в масштабі всієї країни системи. Це суперечить принципу організаційної автономності органів місцевого самоврядування і не відповідає їхній природі як органів конкретної територіальної громади. Система місцевого самоврядування, що склалася в межах окремого села, селища, міста, є повністю незалежною від аналогічної системи в будь-якому іншому населеному пункті. Через це різні територіальні громади та їхні органи не характеризуються спільними системотвірними ознаками і не можуть становити єдиної системи.

Отже, термін «система місцевого самоврядування» доцільно вживати для позначення *організаційно-правового механізму здійснення місцевого самоврядування в межах окремої самоврядної адміністративно-територіальної одиниці — села, селища, міста,— територіальні громади яких виступають самостійними суб'єктами місцевого самоврядування*.

Організація та функціонування системи місцевого самоврядування регламентується правовими нормами, які сукупно становлять *організаційну (організаційно-правову) основу місцевого самоврядування*.

Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні») (ст. 6) система місцевого самоврядування охоплює (схема 33):

територіальну громаду;  
сільську, селищну, міську раду;

сільського, селищного, міського голову;

виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;

районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;

органи самоорганізації населення.

Крім того, в містах із районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету.

Зрозуміло, що подібне нормативне визначення структури системи місцевого самоврядування має узагальнювальний характер - у різних населених пунктах набір елементів системи може бути

різним. Так, одні елементи (територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради) мають обов'язковий для всіх систем місцевого самоврядування характер, інші (районні в місті ради та їхні виконавчі органи; органи самоорганізації населення) притаманні лише окремим із них.

Що стосується районних та обласних рад, то віднесення їх до системи місцевого самоврядування обумовлене, на наш погляд, такими факторами:

по-перше, участь у формуванні цих органів приймають усі територіальні громади району, області;

по-друге, діяльність районної, обласної ради поширюється на територію всіх населених пунктів району, області;

по-третє, районна, обласна рада приймають приймати у здійсненні функцій та повноважень місцевого самоврядування у спільних інтересах усіх територіальних громад району, області.

427

Головним елементом системи місцевого самоврядування виступає *територіальна громада*, яка безпосередньо здійснює місцеве самоврядування за допомогою різних форм прямої демократії. Нормативне визначення територіальної громади дається у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» - це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Пріоритет територіальної громади в системі місцевого самоврядування прямо закріплено у ст. 143 Конституції України, згідно з якою вона вирішує питання місцевого значення безпосередньо або через утворені нею органи місцевого самоврядування. Відповідно до цих конституційних положень Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 6) характеризує територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень.

Утім, слід зазначити, що конституційний статус територіальної громади ще не отримав належної законодавчої деталізації, не визначено порядку створення, реорганізації та ліквідації територіальних громад, їхнього статусу юридичної особи тощо. Навіть більше повноваження місцевого самоврядування в чинному законодавстві визначаються, як і за радянської системи, через компетенцію відповідних органів місцевого самоврядування. Це стримує розвиток місцевої демократії, стоїть на заваді становленню дієздатних і



самодостатніх територіальних громад. Переважна більшість територіальних громад не має демографічної, територіальної, матеріальної та фінансової основи для утримання комунальних та інших служб, необхідних для надання соціальних послуг населенню.

Все це свідчить про те, що значною мірою територіальні громади в Україні сьогодні існують лише на папері, вони ще не стали спільностями людей, об'єднаних не лише спільним проживанням, а й спільними інтересами та спільною участю у вирішенні питань місцевого значення, спільною відповідальністю за розвиток села, селища, міста, а в суспільній свідомості місцеве самоврядування ще ототожнюється з місцевими органами влади та їхніми посадовими особами.

Право територіальної громади на місцеве самоврядування забезпечується *правом кожного громадянина України брати участь у*

*місцевому самоврядуванні*. Згідно зі ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за ознакою належності до відповідних територіальних громад. При цьому будь-які обмеження цього права залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються.

Основними формами участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування є: місцевий референдум;

вибори депутатів відповідної місцевої ради та передбачених законом посадових осіб місцевого самоврядування (місцеві вибори);

загальні збори (конференції) громадян за місцем проживання;

колективні та індивідуальні звернення (петиції) до органів і посадових осіб міського самоврядування;

громадські слухання;

місцеві ініціативи;

участь у роботі органів місцевого самоврядування та робота на виборних посадах міського самоврядування;

інші, не заборонені законом, форми.

Правову основу місцевого референдуму, місцевих виборів, інших форм безпосередньої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування становлять Конституція України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р., «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (до 1 жовтня 2005 р. діє Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 14 січня 1998 р.), Положення про загальні збори громадян за місцем проживання, затверджене постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р., статuti територіальних громад, рішення відповідних місцевих рад.

\* \* \*

Пряма демократія як форма здійснення територіальною громадою місцевого самоврядування має виключно важливе значення для забезпечення пріоритетного положення територіальної громади в системі місцевого самоврядування. Проте на практиці переважна більшість питань місцевого значення, віднесених до сфери

компетенції місцевого самоврядування, вирішуються обраними громадою та іншими органами місцевого самоврядування, тобто шляхом *представницької демократії*.

Розкриваючи зміст поняття «орган місцевого самоврядування», доцільно виходити з положень Конституції України (статті 5, 19, 38 тощо), згідно з якими органи місцевого самоврядування є самостійним видом органів публічної влади - вони не входять до системи органів державної влади. Такий підхід дозволяє виділити ознаки, що, по-перше, притаманні будь-яким органам публічної влади, зокрема й органам місцевого самоврядування, по-друге, специфічні ознаки органів місцевого самоврядування як самостійного виду органів публічної влади.

При цьому *специфічними рисами органу місцевого самоврядування* є такі:

1) орган місцевого самоврядування не входить до системи органів державної влади, він виступає самостійним (організаційно відокремленим) елементом системи місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування не утворюють також і власної системи органів, що суперечило б принципу автономності місцевого самоврядування - органи місцевого самоврядування різного територіального рівня в принципі не можуть бути підпорядковані по вертикалі;

2) орган місцевого самоврядування утворюється з метою виконання завдань і функцій місцевого самоврядування (як самостійної форми публічної влади). Зазначене не виключає участі органів місцевого самоврядування в реалізації завдань і функцій держави (виконанням делегованих повноважень);

3) орган місцевого самоврядування становлять фізичні особи, які наділяються згідно з законом спеціальним статусом - депутата місцевої ради або службовця місцевого самоврядування. Закони України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» і «Про службу в органах місцевого самоврядування» передбачають, що депутатами місцевих рад і службовцями органів місцевого самоврядування можуть бути лише *громадяни України*;

4) владними повноваженнями орган місцевого самоврядування наділяється з метою вирішення питань місцевого значення (самоврядні повноваження). При цьому свої владні самоврядні повноваження орган місцевого самоврядування здійснює в інтересах територіальної громади (територіальних громад) та від її (їх) імені;

5) фінансування діяльності органу місцевого самоврядування

здійснюється з бюджету місцевого самоврядування, з районного, обласного бюджету.

З урахуванням цих ознак орган місцевого самоврядування можна визначити як *організаційно самостійний елемент системи місцевого самоврядування, що утримується за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування, районних, обласних бюджетів і являє собою колектив громадян України - депутатів місцевої ради або службовців органів місцевого самоврядування, — заснований у встановленому законом порядку для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування, наділений з цією метою відповідними владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах в інтересах відповідної територіальної громади (територіальних громад)*.

Види органів місцевого самоврядування визначено Конституцією України (ст. 140) та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (статті 5, 10, 11). До них, зокрема, належать:

**1. Представницькі органи місцевого самоврядування** виборні органи (ради), які складаються з депутатів і відповідно до закону наділяються правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення. Наявність представницького органу, що обирається членами територіальної громади, - необхідна ознака місцевого самоврядування.

Місце представницького органу в системі місцевого самоврядування досить чітко окреслено в Європейській хартії місцевого самоврядування, яка віддає їм пріоритет з-поміж інших органів місцевого самоврядування: місцеве самоврядування здійснюється

радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи (ст. 3).

Це положення Хартії дістало логічний розвиток у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», який закріплює пріоритетне значення представницьких органів серед інших органів місцевого самоврядування встановленням їхньої виняткової компетенції (ст. 26).

Представницькими органами згідно з Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» є *сільські, селищні, міські ради* - вони представляють сільські, селищні, міські громади та здійснюють від їхнього імені та в їхніх інтересах функції й повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України (схема 34).

431

основна форми роботи	обирає на чотири роки
<b>ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА</b>	
<b>СЕСІЯ</b>	відтинок часу, протягом якого рада проводить свої пленарні засідання і розглядає питання, об'єднані спільним порядком денним
скликається	мірою необхідності, але не менше одного разу на квартал
відкриває і веде	сільський, селищний, міський голова
правочинна	якщо в її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради
приймаються	нормативні та інші акти у формі рішень
Рішення ради нормативно-правового характеру набирають чинності від дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено пізнішого строку введення цих рішень у дію	

Схема 34. Сільська, селищна, міська рада

*Загальний склад* сільської, селищної, міської ради визначається відповідною радою самостійно в межах, визначених Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (ст. 16). При цьому Закон передбачає, що він має становити

в адміністративно-територіальних одиницях з чисельністю виборців:  
до 3 тис- від 16 до 26 депутатів;

до 5 тис- від 20 до 30 депутатів;  
до 20 тис- від 30 до 36 депутатів;  
до 50 тис- від 30 до 46 депутатів  
до 100 тис- від 36 до 50 депутатів;  
до 250 тис- від 40 до 60 депутатів;  
до 500 тис- від 50 до 76 депутатів;  
до 1 млн - від 60 до 90 депутатів;  
до 2 млн - від 76 до 120 депутатів;  
понад 2 млн - від 76 до 150 депутатів.

Депутати сільських, селищних, міських рад обираються громадянами України, які належать до відповідних територіальних громад.

При цьому вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється вся територія відповідного села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єднались у сільську громаду), селища (ст. 2 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»).

Вибори депутатів міських рад проводяться за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками кандидатів у депутати (далі - виборчі списки) від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному окрузі, межі якого збігаються з межами території відповідної міської громади.

Сільська, селищна, міська рада проводить свою роботу сесійно.

*Сесія ради* складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради. Сесії ради скликаються: сільської, селищної, міської - відповідно сільським, селищним, міським головами, а районної у місті - головою ради мірою необхідності, але не менше одного разу на квартал.

Сесія сільської, селищної, міської, районної у місті ради повинна бути також скликана на пропозицію не менш як однієї третини депутатів від загального складу відповідної ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради.

Перша сесія новообраної сільської, селищної, міської, районної

433

у місті ради скликається відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше як через місяць після обрання ради у право-чинному складі. Її відкриває й веде голова цієї виборчої комісії. Він інформує раду про підсумки виборів депутатів та сільського, селищного, міського голови і визнання їхніх повноважень.

Сесія ради є правочинною, якщо в її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради.

Рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі *рішень*. Рішення ради приймається відкритим (зокрема поіменним) або таємним голосуванням.

Для вивчення, попереднього розгляду і підготування питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету рада створює *постійні комісії*. Постійні комісії обираються радою з депутатів ради на строк її повноважень у складі голови і членів комісії.

*Районна в місті рада* є представницьким органом внутріш-ньоміської (районної у місті) громади, яка згідно з Конституцією України не виступає самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. Районна у місті рада не має самостійного конституційного статусу і створюється за рішенням міської ради відповідно до положень п. 2 Прикінцевих

та перехідних положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Таку характеристику статусу районної у місті ради було підтверджено у рішенні Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 р. № 1-рп/2000 (справа про місцеве самоврядування).

Вибори депутатів районних у містах рад проводяться за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідного району у місті (ст. 2 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»).

**2. Обласні та районні ради** мають іншу, ніж сільські, селищні, міські ради природу. Вони не виступають представницькими органами обласних і районних громад, оскільки Конституція України не передбачає існування таких громад і не розглядає населення області, району як суб'єктів місцевого самоврядування, відповідно, обласні, районні ради конституювані як органи місцевого самоврядування, що *представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст*, у межах повно-

важень, визначених Конституцією та законами України, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Депутати районних, обласних рад обираються громадянами України, які належать до відповідних територіальних громад у межах району, області.

При цьому вибори депутатів районних рад проводяться за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідного району.

Вибори депутатів обласних рад проводяться за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідної області (ст. 2 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»).

Обласна, районна рада *не утворює власних виконавчих органів*, а відповідні повноваження делегуються нею обласній, районній державній адміністрації.

Організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів здійснює виконавчий апарат ради, який утворюється відповідною радою. Він сприяє здійсненню відповідною радою взаємодії та зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Виконавчий апарат районної, обласної ради за посадою очолює голова відповідної ради.

**4. Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад** є їхні виконавчі комітети, відділи, управління та інші створені 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 сільської, селищної, міської ради* утворюється відповідною радою на строк її повноважень у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної в місті ради - голови відповідної ради, заступника (заступників) сільсько-

го, 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, а районної в місті ради - голова відповідної ради.

*Відділи, управління та інші виконавчі органи* сільської, селищної, міської, районної в місті ради створюються радою в межах затверджених нею структури і штатів для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Відділи, управління та інші виконавчі органи ради є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітетові, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради. Керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради призначаються на посаду і звільняються з посади сільським, селищним, міським головою, головою районної в місті ради одноособово, а у випадках, передбачених законом, - за погодженням із відповідними органами виконавчої влади.

Особливе місце в системі місцевого самоврядування займає *сільський, селищний, міський голова*, який є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Голова здійснює три основні функції: 1) представляє територіальну громаду у відношеннях з іншими територіальними громадами, органами державної влади, підприємствами, установами та організаціями; 2) головує на пленарних засіданнях відповідної ради; 3) очолює виконавчий комітет відповідної ради.

Конституційна модель місцевого самоврядування в Україні характеризується певним дуалізмом (сільський селищний, міський голова - рада), що передбачає обрання сільського, селищного, міського голови незалежним від ради шляхом, він обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки і здійснює свої повноваження на постійній основі. Водночас у рішенні Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 року № 1-рп/2000 (справа про місцеве самоврядування) за-

значається, що функції сільського, селищного, міського голови визначають його «передусім як посадову особу виконавчого органу ради та самої ради, їй підзвітну та перед нею відповідальну як за роботу виконавчого органу ради, так і за організацію роботи самої ради». При цьому статус сільського, селищного, міського голови не врівноважений зі статусом сільської, селищної, міської ради - він відповідає перед радою за наслідки роботи виконавчого органу та за власну діяльність аж до припинення наданих йому повноважень за рішенням відповідної ради за наявністю підстав, передбачених законом.

Сільський, селищний, міський голова обирається безпосередньо громадянами України, які належать до відповідних територіальних громад за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по єдиному одномандатному виборчому округу, межі якого збігаються з межами відповідної територіальної громади (ст. 2 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»).

Повноваження сільського, селищного, міського голови починаються від моменту оголошення відповідною сільською, селищною, міською виборчою комісією на пленарному засіданні ради рішення про його обрання і закінчуються в момент вступу на цю посаду іншої обраної відповідно до закону особи.

Закон передбачає можливість дострокового припинення його повноважень у разі:

- 1) його звернення з особистою заявою до відповідної ради про складення ним повноважень голови;
  - 2) припинення його громадянства;
  - 3) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
  - 4) порушення ним вимог щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлених цим Законом;
  - 5) визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер;
- б) його смерті.

Крім того, якщо голова порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень або в інших випадках, його повноваження можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму або за рішенням відповідної ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради.

437

Конституція України передбачає запровадження окремого інституту публічної служби - *служби в органах місцевого самоврядування* (муніципальної служби). Це впливає з тих положень Конституції України, в яких місцеве самоврядування закріплюється як особлива форма публічної влади.

Так, зокрема, ст. 5 Конституції визначає, що органи місцевого самоврядування *не входять в систему органів державної влади*, а з положень ст. 38 Конституції випливає, що службовець органу місцевого самоврядування *не перебуває на державній службі*.

Отже, Конституція України розмежує державну службу і службу в органах місцевого самоврядування як відносно самостійні форми публічної служби. Відповідно, службу в органах місцевого самоврядування не можна розглядати як частину державної служби, а службовців органів місцевого самоврядування - як державних службовців, що працюють в органах місцевого самоврядування.

Зрозуміло, що служба в органах місцевого самоврядування має багато спільних рис з державною службою. Обидві ці служби базуються на спільних принципах публічної служби - верховенства права, демократизму і законності, гуманізму, гласності, рівному доступі громадян до служби, професіоналізмі, компетентності, пріоритеті прав і свобод людини і громадянина, правової та соціальної захищеності службовця, позапартійності тощо.

Водночас служба в органах місцевого самоврядування характеризується і специфічними рисами та принципами: служіння не народові України в цілому або державі, а територіальній громаді; поєднання місцевих і загальнодержавних інтересів; фінансове та матеріальне забезпечення за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування, районних та обласних бюджетів; самостійність кадрової політики в системі місцевого самоврядування.

Правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їхній правовий статус, порядок і правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування визначаються Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р.

Закон дає визначення служби в органах місцевого самоврядування як професійної, на постійній основі діяльності громадян

України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

*Право на службу* в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території.

При цьому посадами в органах місцевого самоврядування є:

- виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою;
- виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;
- посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

*Основними обов'язками* посадових осіб місцевого самоврядування є:

додержання Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування; забезпечення відповідно до їхніх повноважень ефективної діяльності органів місцевого самоврядування;

додержання прав і свобод людини і громадянина;

збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома завдяки виконанню службових обов'язків, а також іншої інформації, яка згідно із законом не підлягає розголошенню;

постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації; сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, ініціативність і творчість у роботі;

шанобливе ставлення до громадян та їхніх звернень до органів місцевого самоврядування, турбота про високий рівень культури, спілкування і поведінки, авторитет органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави.

Посадова особа місцевого самоврядування *має право*:

на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;

439

на оплату праці залежно від посади, яку вона обіймає, рангу, якого їй присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи;

на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації;

на безпечні та необхідні для високопродуктивної роботи умови праці; на соціальний і правовий захист;

отримувати в порядку, встановленому законодавством, від відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від їхніх підпорядкування та форм власності, об'єднань громадян, окремих осіб матеріали та інформацію, необхідні для виконання своїх службових обов'язків;

у порядку і в межах, установлених законом, отримувати інформацію щодо матеріалів своєї особової справи та ознайомлюватися з іншими документами, що стосуються проходження нею служби в органах місцевого самоврядування, отримувати від керівників



органу місцевого самоврядування відповідні пояснення та давати особисті пояснення; вимагати проведення службового розслідування з метою спростування безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри щодо неї;

захищати свої законні права та інтереси в органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування та в судовому порядку.

Громадяни України, які вперше приймаються (обираються) на службу в органи місцевого самоврядування, складають Присягу такого змісту: «Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити громаді та народові України, неухильно дотримуватися Конституції України та законів України, сприяти втіленню їх у життя, охороняти права, свободи і законні інтереси громадян, сумлінно виконувати свої посадові обов'язки».

На службу в органи місцевого самоврядування *не можуть бути прийняті* особи:

- 1) визнані судом недієздатними;
- 2) які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашено і не знято в установленому законом порядку;
- 3) які відповідно до закону позбавлені права займати посади в органах державної влади та їхнім апараті або в органах місцевого самоврядування протягом встановленого терміну;
- 4) які в разі прийняття на службу в органи місцевого самовря-

дування будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, що є близькими родичами чи свояками.

Посадові особи місцевого самоврядування не можуть бути організаторами та безпосередніми учасниками страйків та інших дій, що перешкоджають виконанню органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування передбачених законом повноважень.

\*\*\*

Конституція України (ст. 140) передбачає можливість створення **органів самоорганізації населення**, що наділяються сільськими, селищними, міськими радами частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Органи самоорганізації населення посідають особливе місце в системі місцевого самоврядування, що обумовлено їхньою природою. З одного боку, вони виступають формою участі населення у вирішенні питань місцевого значення і здійснюють передані їм повноваження відповідних сільських, селищних, міських рад, що дозволяє характеризувати їх як владні структури, які мають певні спільні риси з органами місцевого самоврядування.

З іншого боку, органи самоорганізації населення працюють на громадських засадах (винятки можуть бути зроблені лише для їхніх керівників), і їх можна розглядати як специфічну форму самоорганізації громадян за місцем проживання - в межах мікрорайонів, вулиць, кварталів тощо, що свідчить про їхню близькість із громадськими організаціями. Тож органи самоорганізації населення характеризуються як окремими рисами органу публічної влади, так і рисами громадської організації, а доцільність їхнього існування обумовлена двома факторами: по-перше, прагненням створити ще одні можливості для розгортання місцевої демократії, залучення членів територіальної громади до безпосередньої участі у вирішенні окремих питань місцевого значення (і цим наблизити процес прийняття рішень щодо надання відповідних громадських послуг до їх споживачів), по-друге, намаганням розвантажити органи місцевого самоврядування від вирішення тих питань місцевого значення, що можуть бути успішно вирішені самим населенням.

Правовий статус органів самоорганізації населення в Україні визначається Конституцією України (ст. 140), Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (статті 14, 26) та Законом України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р.

441

Так, Закон України «Про органи самоорганізації населення» до органів самоорганізації населення відносить будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети. Вони є «представницькими органами, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом».

*Основними завданнями органів самоорганізації населення є:*

1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції та законів України;

2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;

3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

їхні організація та діяльність базуються на таких принципах:

1) законності;

2) гласності;

3) добровільності щодо взяття окремих повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради;

4) територіальності;

5) виборності;

б) підзвітності, підконтрольності й відповідальності перед відповідними радами;

7) підзвітності, підконтрольності й відповідальності перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення;

8) фінансової та організаційної самостійності.

Порядок створення органу самоорганізації населення є таким (схема 35).

1. З ініціативою про створення органу самоорганізації населення виступають безпосередньо жителі. Їхні збори (конференція) звертаються до сільської, селищної, міської, районної у місті (в разі її створення) ради з проханням надати дозвіл на створення органу. На зборах (конференції) жителів за місцем проживання обирається також ініціативна група, члени якої представлятимуть інтереси жителів - учасників зборів (конференції) у відповідній місцевій раді.

2. Ініціативна група подає до сільської, селищної, міської, районної у місті (в разі її створення) ради заяву про створення органу самоорганізації населення, протокол зборів (конференції) жителів за місцем проживання про ініціювання створення органу само-

організації населення із зазначенням основних напрямів діяльності створюваного органу самоорганізації населення, а також список учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання із зазначенням прізвища, імені, по батькові, року народження, серії та номера паспорта та домашньої адреси кожного учасника зборів (конференції) жителів.

I стадія	Ініціювання створення органу самоорганізації
II стадія	Подання до відповідної ради заяви про створення органу самоорганізації населення
III стадія	Отримання дозволу на створення органу самоорганізації населення
IV стадія	Обрання органу самоорганізації населення
V стадія	Затвердження Положення про орган самоорганізації населення
VI стадія	Легалізація органу самоорганізації населення

Схема 35. Порядок створення органу самоорганізації населення

443

3. Питання про створення органу самоорганізації населення вноситься на розгляд сільської, селищної, міської, районної у місті (в разі її створення) ради і розглядається на найближчому засіданні відповідної ради за участю членів ініціативної групи зборів (конференції) жителів за місцем проживання. У рішенні ради про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення мають бути обов'язково визначені його назва, основні напрями діяльності, повноваження та умови їх здійснення, територія, в межах якої має діяти орган самоорганізації населення.

4. Орган самоорганізації населення обирається зборами (конференцією) жителів за місцем проживання на основі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування жителів, які на законних підставах проживають на відповідній території. Право голосу на виборах мають жителі, які досягли на день їх проведення 18-річного віку. Не мають права голосу жителі, яких визнано судом недієздатними. Загальний склад органу самоорганізації населення визначається зборами (конференцією) жителів за місцем проживання.

Орган самоорганізації населення обирається у складі керівника, заступника (заступників) керівника, секретаря, інших членів. Обраними до складу органу самоорганізації населення вважаються особи, які одержали більше половини голосів учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання.

Орган самоорганізації населення обирається терміном на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про орган самоорганізації населення.

Орган самоорганізації населення діє згідно з положенням, яке затверджується зборами (конференцією) жителів на підставі рішення сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради про створення органів самоорганізації населення.

При цьому в положенні мають бути зазначені:

- 1) назва та юридична адреса органу самоорганізації населення;
- 2) основні завдання та напрями діяльності органу самоорганізації населення;
- 3) права та обов'язки членів органу самоорганізації населення;
- 4) територія, в межах якої діє орган самоорганізації населення;

5) строк повноважень органу самоорганізації населення та порядок їх дострокового припинення;

6) порядок використання коштів та іншого майна, порядок звітності;

7) порядок припинення діяльності органу самоорганізації населення;

8) інші питання, пов'язані з діяльністю органу самоорганізації населення.

Орган самоорганізації населення вважається таким, що діє лише після його легалізації, яка здійснюється двома способами: реєстрацією або повідомленням про заснування, яке робиться відповідним виконавчим комітетом сільської, селищної, міської, районної у місті (в разі її створення) ради.

Статусу юридичної особи орган самоорганізації населення набуває лише після його реєстрації виконавчим комітетом відповідної місцевої ради (тієї, що дала дозвіл на його утворення).

Для реєстрації органу самоорганізації населення уповноважені зборами (конференцією) жителів за місцем проживання їхні представники подають до реєструвального органу заяву. До заяви про реєстрацію органу самоорганізації населення додаються:

1) копія рішення відповідної ради про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення;

2) протокол зборів (конференції) жителів за місцем проживання з рішеннями про обрання членів органу самоорганізації населення та його персональний склад, про затвердження положення, про обрання уповноважених представників для проведення реєстрації органу самоорганізації населення;

3) Положення, затверджене зборами (конференцією) жителів за місцем проживання, - у двох примірниках;

4) персональний склад членів органу самоорганізації населення із зазначенням прізвищ, імені та по батькові, року народження, місця проживання.

Закон визначає дві групи повноважень органу самоорганізації населення - власні та делеговані.

*Власними* вважаються такі повноваження органу самоорганізації населення, які були йому надані під час утворення. Закон України «Про органи самоорганізації населення» передбачає, що органи самоорганізації населення можуть здійснювати такі власні повноваження:

1) представляти разом із депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади;

2) сприяти додержанню Конституції та законів України, реалізації актів Президента України та органів виконавчої влади, рішень місцевих рад та їхніх виконавчих органів, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (в разі її створення) ради, рішень, прийнятих місцевими референдумами;

3) вносити в установленому порядку пропозиції до проектів міс-

445

цевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць і проектів місцевих бюджетів;

4) організувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт із благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил, обладнанні дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо; з цією метою можуть створюватися тимчасові або постійні бригади, використовуватися інші форми залучення населення;

5) організувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони пам'яток історії та культури, ліквідації наслідків стихійного лиха, будівництві та ремонті шляхів, тротуарів, комунальних мереж, р'єктів загального користування із дотриманням установленого законодавством порядку проведення таких робіт;

6) здійснювати контроль за якістю надаваних громадянам, які проживають у житлових будинках на території діяльності органу самоорганізації населення, житлово-комунальних послуг і за якістю проведених у зазначених житлових будинках ремонтних робіт;

7) надавати допомогу навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту у проведенні куль-турно-освітньої, спортивно-оздоровчої та виховної роботи серед населення, розвитку художньої творчості, фізичної культури і спорту; сприяти збереженню культурної спадщини, традицій народної культури, охороні пам'яток історії та культури, впровадженню в побут нових обрядів;

8) організувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, партизанів і військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, ді-тям-сиротам і дітям, позбавленим батьківського піклування, вносити пропозиції з цих питань до органів місцевого самоврядування;

9) надавати необхідну допомогу органам пожежного нагляду в здійсненні протипожежних заходів, організувати вивчення населенням правил пожежної безпеки, брати участь у здійсненні громадського контролю за додержанням вимог пожежної безпеки;

10) сприяти відповідно до законодавства правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку;

11) розглядати звернення громадян, вести приймання громадян;

12) вести облік громадян за віком, місцем роботи чи навчання,

які мешкають у межах території діяльності органу самоорганізації населення;

13) сприяти депутатам відповідних місцевих рад в організації їхніх зустрічей з виборцями, приймання громадян і проведенні іншої роботи у виборчих округах;

14) інформувати громадян про діяльність органу самоорганізації населення, організувати обговорення проєктів його рішень з найважливіших питань.

*Фінансову основу* діяльності органу самоорганізації населення становлять:

кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються йому сільською, селищною, міською, районною у місті (в разі її створення) радою для здійснення наданих органу самоорганізації населення повноважень;

добровільні внески фізичних та юридичних осіб; інші надходження, не заборонені законодавством.

Орган самоорганізації населення самостійно використовує фінансові ресурси, отримані з місцевого бюджету, на цілі та в межах, визначених відповідною радою.

*Матеріальною основою* діяльності органу самоорганізації населення є майно, передане йому радою в оперативне управління.

Члени органу самоорганізації населення виконують свої обов'язки на громадських засадах. За рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання керівник і секретар цього органу можуть працювати в ньому на постійній основі з оплатою їхньої праці за рахунок коштів, переданих органу самоорганізації населення.

Формою роботи органу самоорганізації населення є його *засідання*, які скликаються його керівником або заступником керівника в міру необхідності, але не рідше одного разу на квартал.

Очолює орган самоорганізації населення його керівник - особа, яка обирається" зборами (конференцією) жителів за місцем проживання та очолює орган самоорганізації населення і наділена відповідними повноваженнями у здійсненні організаційно-розпорядчих функцій в порядку, передбаченому положенням про цей орган.

Керівник органу самоорганізації населення здійснює такі повноваження:

1) організовує роботу цього органу;

- 2) скликає і проводить його засідання;
- 3) організовує виконання рішень органу самоорганізації населення;
- 4) є розпорядником коштів, підписує рішення та інші документи органу самоорганізації населення;

447

- 5) представляє цей орган у відносинах з фізичними та юридичними особами;
- б) виконує доручення органу самоорганізації населення;
- 7) здійснює інші повноваження, визначені законами України, а також прийнятим відповідно до них положенням.

Контроль за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення в межах своїх повноважень здійснюють:

- 1) сільська, селищна, міська, районна у місті (в разі її створення) рада та її виконавчі органи;
- 2) виконавчий комітет, який здійснив реєстрацію органу самоорганізації населення;
- 3) збори (конференція) жителів за місцем проживання;
- 4) органи державної влади.

Повноваження органу самоорганізації населення можуть бути достроково припинені в разі:

1) невиконання рішень сільської, селищної, міської, районної у місті (в разі її створення) ради, її виконавчого комітету - за рішенням відповідної сільської, селищної, міської, районної у місті (в разі її створення) ради, яка дала дозвіл на його створення;

2) невиконання рішень зборів (конференції) жителів за місцем проживання або невиконання своїх повноважень, а також саморозпуску - за рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання;

3) порушення Конституції та законів України, інших актів законодавства - за рішенням суду.

Орган самоорганізації населення припиняє свої повноваження також у разі перебудови або реорганізації будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів, районів у містах, сіл, селищ, у межах яких вони діють, якщо така перебудова, реорганізація пов'язана з відселенням (переселенням) жителів, які брали участь у зборах (конференції), що заснували цей орган.

## 7. Сфера компетенції та повноваження місцевого самоврядування

*Поняття компетенції місцевого самоврядування; законодавче закріплення компетенції місцевого самоврядування; делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади.*

В Європейській хартії місцевого самоврядування, Конституції та інші законодавчих актах України, в юридичній літературі широко

застосовуються терміни «компетенція місцевого самоврядування», «сфера компетенції місцевого самоврядування», «повноваження місцевого самоврядування», «компетенція органів місцевого самоврядування», «повноваження органів місцевого самоврядування», «предмети відання місцевого самоврядування та його органів» тощо. На жаль, відсутність нормативних визначень цих термінів обумовила різне їх тлумачення. При цьому висловлюються різні думки як щодо сутності компетенції, так і щодо змісту цього поняття, його співвідношення з іншими близькими поняттями й термінами.

Зокрема, в Європейській хартії місцевого самоврядування вживається термін *компетенція місцевого самоврядування*. Це - новий для українського законодавства та

вітчизняної юридичної науки термін, він іще не отримав ні нормативного, ні доктринального визначення. У закордонній літературі під компетенцією місцевого самоврядування розуміють установлену нормами конституції, законів, підзаконних актів сукупність прав, обов'язків і предметів відання територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування для здійснення функцій і завдань місцевого самоврядування<sup>1</sup>.

В аналізі змісту поняття «компетенція місцевого самоврядування» необхідно враховувати такі фактори:

1) конституційна модель місцевого самоврядування в Україні передбачає, що ядром компетенції місцевого самоврядування є *предмети відання та повноваження територіальної громади*, вони обумовлюють і визначають зміст предметів відання та повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Такий висновок базується на положеннях ст. 143 Конституції України: «Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені

<sup>1</sup> Див., наприклад: *Постовой Н. В.* Муниципальное право России.- М: Новый юрист, 1998.-С. 274.

449

законом до їхньої компетенції». Слід також підкреслити, що поняття «компетенція територіальної громади» не збігається за своїм змістом із поняттям «компетенція місцевого самоврядування», воно, на наш погляд, співвідноситься з останнім як частина з цілим. Така оцінка пов'язана з тим, що, по-перше, компетенція територіальної громади фактично ще не отримала юридичного закріплення (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», інші законодавчі акти визначають, як правило, повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування), по-друге, окремі функції місцевого самоврядування реалізуються на регіональному (область) та субрегіональному (район) рівнях і отримали юридичне вираження в компетенції обласних і районних рад, територіальні межі діяльності яких не збігаються з територією окремої громади;

2) компетенцію місцевого самоврядування не можна розглядати як механічну суму компетенцій територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, оскільки до компетенції останніх законом віднесено як самоврядні, так і делеговані повноваження, реалізація яких пов'язана з виконанням функцій та завдань виконавчої влади. Водночас компетенцію місцевого самоврядування мають становити *виключно самоврядні повноваження*, саме вони виступають юридичним вираженням призначення та функцій місцевого самоврядування як публічної влади територіальної громади. Отже, поняття «компетенція місцевого самоврядування» та «компетенція органів місцевого самоврядування» також можуть розглядатись як тотожні, вони перетинаються, але не збігаються.

Що стосується змісту поняття компетенції місцевого самоврядування, то Хартія передбачає, що він має визначатися на основі дотримання таких принципів.

1. *Принципу правової автономності місцевого самоврядування:* «основні повноваження і функції місцевих властей мають визначатися конституцією або законом

держави» (ч. 1 ст. 4). Законодавче визначення компетенції місцевого самоврядування вже саме по собі є важливою гарантією права територіальної громади на самостійне вирішення всіх питань місцевого значення оскільки у правовій державі заборонено втручання органу публічної влади у сферу компетенції іншого органу.

2. *Принципу повноти повноважень місцевого самоврядування та необмеженості самоврядних прав:* «повноваження, якими наділяються місцеві власті, як правило, мають бути повними і ви-

ключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом» (ч. 4 ст. 4).

3. *Принципу субсидіарності:* «муніципальні функції, як правило, здійснюються, переважно, тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії» (ч. 3 ст. 4).

Принцип субсидіарності сьогодні розглядається як один із найважливіших принципів організації інститутів влади в цілому. Основна ідея цього принципу полягає в тому, що публічна влада повинна втручатися лише тією мірою і в тих межах, за яких суспільство та його групи, починаючи від індивідуумів до сім'ї, територіальних громад та інших значніших груп, не в змозі задовольнити свої різнобічні потреби.

Необхідно зазначити, що вперше цей принцип отримав достатньо повне формулювання в енцикліці папи Пія XI, яку було опубліковано 1931 р. з нагоди 40-ї річниці *Regum novarum*: «Не можна змінювати або порушувати цей найбільш важливий принцип соціальної філософії: повноваження, які вони здатні здійснювати з власної ініціативи і власними засобами, не повинні бути відібрані у людей та передані до громади, так, було б несправедливо і суттєво порушило б громадський порядок, якщо забрати у нижчого соціального утворення функції, які воно може здійснювати саме, і передати їх соціальному утворенню вищого порядку. Єдина мета будь-якого суспільного втручання полягає в тому, щоб допомогти членам суспільства, а не знищити або поглинути їх»<sup>2</sup>.

У визначенні принципу субсидіарності, наведеному в енцикліці папи Пія XI, закладено певну двозначність, бо реалізація цього принципу включає два діаметрально протилежні аспекти: з одного боку, субсидіарність передбачає, що влада вищого територіального рівня може втручатися у сферу влади нижчого рівня лише тією мірою, в якій остання продемонструвала свою нездатність.

<sup>1</sup> Енцикліка папи Лева XIII стосовно до робітників, де було сформульовано основи соціальної політики католицизму.- *Прим. Ред.*

<sup>2</sup> Цит. по: Определение и пределн принципа субсидиарности. Доклад Координационного комитета по местным и региональным властям (CDLR) // Коммуны и регионы Европы.- Выш. 55.- Страсбург: Издание Совета Европы, 1994.-С. 10.

Тобто, субсидіарність у цьому значенні базується на принципі *невтручання* державної влади або органу місцевого самоврядування вищого територіального рівня у вирішення питань місцевого значення.

З іншого боку, субсидіарність прямо передбачає втручання - влада вищого рівня не лише має право, а й повинна втручатися у сферу влади нижчого рівня. Водночас це втручання передбачає не підміну (заміщення), а певний тип допомоги, яка заохочує владу низових рівнів і наділяє їх повноваженнями. Як влучно зазначив Жак Делор, «субсидіарність є не лише межею втручання вищих влад у справи особи чи громади, але



також і обов'язок цих влад діяти стосовно до цих осіб або громад таким чином, щоб надати їм можливість вирішувати самим» .

Отже, відповідно до принципу субсидіарності, передавати повноваження від влади нижчого рівня до влади вищого рівня дозволяється лише тією мірою, якою самі ці повноваження можуть бути краще здійснені на вищому рівні. При цьому непорушною залишається ідея, що ці повноваження повинні здійснюватися на рівні, настільки близькому до громадянина, наскільки це можливе.

Зі змісту ч. 3 ст. 4 Хартії видно, що обидва ці аспекти принципу субсидіарності знайшли в Хартії досить чітке відображення.

Аналіз відповідних положень Хартії дозволяє розглядати принцип субсидіарності в його юридичному та політичному значеннях.

Так *юридичне значення* субсидіарності характеризує цей принцип як певну *формулу розподілу в законодавчих актах повноважень*, відповідно до якої найнижчий рівень влади отримує такі повноваження, які наступний за ним територіальний рівень влади не може здійснити ефективніше. Такий розподіл повноважень дозволяє, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, а з іншого,- цей рівень має володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість соціальних послуг, що надаються населенню, відповідно до загальнодержавних норм.

При цьому пріоритет низового рівня в розподілі повноважень має завадити будь-яким спробам централізації в системі територіальної організації влади.

<sup>1</sup> Із вступного слова Жака Делора на колоквіумі «Subsidiarity: the challenge of change» (Маастрихт, 21-22 березня 1991 р.).

*Політичне значення* принципу субсидіарності полягає і в тому, що він виступає своєрідним засобом, який має забезпечити реалізацію повноважень якомога ближче до громадянина - повноваження, які вилучаються у держави, передаються лише тим органам влади, якими керують або яких контролюють обрані представники.

Хартія також визначає критерії, які повинні бути застосовані в розмежуванні повноважень між владами різних рівнів, зокрема:

- 1) *об'єктивні критерії* - обсяг і характер завдання;
- 2) *суб'єктивні критерії*- ефективність і економія.

Тобто, до компетенції нижнього рівня влади має бути віднесене все те, що не може бути більш ефективно здійснене на вищому рівні влади. В цілому проблема ефективності організації влади є надзвичайно складною, і різні наукові доктрини пропонують різні шляхи її досягнення. Наприклад, економічна теорія федералізму, яка базується на аналізі пропозиції послуг, оцінює її з урахуванням таких факторів, як *близькість* (дає можливість із мінімальними витратами визначити потреби громадян і пропозиції щодо обсягу послуг), *ефект надлишків* (оптимальний розподіл повноважень досягається тоді, коли всі блага приносять користь лише членам тієї громади, яка їх виробляє), *економія на масштабах виробництва* (мірою зростання вироблених обсягів зменшуються витрати).

Слід зазначити, що принцип субсидіарності неможливо розглядати ізольовано від інших принципів, що їх покладено в основу територіальної організації влади, зокрема принципи єдності дій влади різних рівнів, солідарності, єдності застосування тощо.

4. *Принципу підзаконності місцевого самоврядування.* «Місцеві власті, в межах закону, повинні мати повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене ніякому іншому органу» (ч. 2 ст. 4). Звідси випливає, що органи місцевого самоврядування можуть здійснювати лише повноваження, визначені законом. Цей принцип може бути по-різному реалізований у законодавчій практиці для визначення компетенції місцевого самоврядування. Так, наприклад, у Великій Британії від XIX ст. в основу правового регулювання компетенції

органів місцевого самоврядування покладено правило, згідно з яким вони *можуть робити лише те, що їм прямо дозволено законом*, тоді як у Франції діє зовсім інше правило - органи місцевого самоврядування *можуть*

453

*робити все, що не заборонено законом і не віднесене до компетенції інших органів.*

5. *Принципу адаптації делегованих повноважень до місцевих умов:* «Якщо повноваження делегуються місцевим властям центральним чи регіональним органом, місцеві власті, мірою можливості, мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов» (ч. 5 ст. 4). Крім власних (самоврядних) повноважень, органи місцевого самоврядування реалізують також окремі повноваження органів виконавчої влади, які ним делегуються законом. Така практика є досить поширеною в країнах Європи, зокрема і в Україні. При цьому має бути забезпечена свобода дії органів місцевого самоврядування, вони повинні зберігати право контролю над повноваженнями, які їм делеговані (передані), і над умовами цього делегування, постійно беручи до уваги місцеву ситуацію.

5. *Принципу врахування інтересів територіальних громад:* «у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються місцевих властей, з останніми мають проводитися консультації та, мірою можливості, своєчасно і належним чином» (ч. 6 ст. 4 Хартії).

У загальному вигляді найважливіші питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, визначено Конституцією України, ст. 143 якої передбачає: «Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції» (схема 36).

Деталізується та конкретизується компетенція місцевого самоврядування в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», в галузевому законодавстві та в інших правових актах шляхом закріплення повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування.

<b>ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ (органи місцевого самоврядування)</b>	
<i>управляють</i>	майном, що є в комунальній власності
<i>затверджують</i>	місцеві бюджети; програми соціально-економічного та культурного розвитку
<i>контролюють</i>	виконання місцевих бюджетів; програм соціально-економічного та культурного розвитку; діяльність комунальних підприємств, організацій та установ
<i>встановлюють</i>	місцеві податки і збори
<i>утворюють, реорганізують і ліквідовують</i>	комунальні підприємства, організації та установи
<i>забезпечують</i>	проведення місцевих референдумів і реалізацію їхніх результатів
<i>вирішують</i>	інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції

Схема 36. Компетенція місцевого самоврядування

Так, зокрема, до повноважень територіальної громади чинне законодавство відносить вирішення таких питань, що мають місцеве значення:

формування виборних органів місцевого самоврядування - сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад;

обрання виборних посадових осіб місцевого самоврядування (сільського, селищного, міського голови);

ініціювання питання щодо утворення органу самоорганізації населення, його обрання та дострокове припинення повноважень;

455

дострокове припинення повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування у разі, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень;

Повноваження органів місцевого самоврядування Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює згідно з принципом розподілу повноважень: окремо визначається компетенція представницьких органів місцевого самоврядування - сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів, районних та обласних рад і сільського, селищного, міського голови.

Так, сільські, селищні, міські ради правочинні розглядати й вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до їх відання. Закон України «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, відносять питання:

1) *самоорганізації ради та формування її органів* (затвердження регламенту ради; утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій; утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск; обрання на пропозицію сільського, селищного, міського голови на посаду та звільнення з посади секретаря ради; затвердження на пропозицію 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 ради; затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання);

2) *організації та функціонування системи місцевого самоврядування* (прийняття рішення про проведення місцевого референдуму; прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів і 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 передання коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення; прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів терито-

ріальної самоорганізації населення у випадках, передбачених законом; затвердження статуту територіальної громади);

3) *економічного і соціального розвитку території, бюджету, управління комунальною власністю* (затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їхніх ставок у межах, визначених законом; утворення позабюджетних цільових (зокрема валютних) коштів, затвердження положень про ці кошти; затвердження звітів про використання зазначених коштів; прийняття рішень щодо випуску місцевих позик; прийняття рішень щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів і джерел, а також щодо передання коштів із відповідного місцевого бюджету; прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг щодо місцевих податків і зборів; установа для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету; прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого в процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади; прийняття рішень про передання 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

457

спільних підприємств, зокрема з іноземними інвестиціями; заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їхніх 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 рішень про організацію територій та 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, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з чинними нормативами включає відповідну територію);

4) *здійснення контрольних функцій* (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 ради 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);

5) *інші питання* (заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їхніх 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 рахунок коштів відповідного місцевого бюджету; затвердження і звільнення керівників та дільничних інспекторів

цієї міліції; заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їхню 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 їхньої 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 території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність; прийняття в межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;

затвердження відповідно до Положення про зміст, опис та порядок використання символіки територіальної громади; тощо).

До відання *обласних, районних рад* Конституція України (ст. 143) відносить:

- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням;

- затвердження районних та 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 із місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контроль за їх виконанням;

- вирішення інших питань, віднесених законом до їхньої компетенції.

*Сільський, селищний, міський голова* відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: 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; організує в межах, визначених законом, роботу відповідної ради та її виконавчого комітету; підписує рішення 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 виконав-

459

чого 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 ради, 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 затвердені радою програми, бюджет та звіти про їх виконання; призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та 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 (зокрема валютних) коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним радою; представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах із державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства; звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів; укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження відповідної ради; веде особисте приймання громадян; забезпечує на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об'єднань; здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, визначені цим та іншими законами, якщо їх не віднесено до виключних повноважень ради або не віднесено радою до відання її виконавчих органів.

*Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної в місті ради може розглядати і вирішувати питання, віднесені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів ради. Він, зокрема:*

- 1) попередньо розглядає проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради;
- 2) координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів влади, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їхніх керівників;
- 3) має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їхніх посадових осіб.

Сільська, селищна, міська рада може прийняти рішення про *розмежування повноважень* між її виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та сільським, селищним, міським головою в межах повноважень, наданих законом виконавчим органам сільських, селищних, міських рад.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає групи повноважень виконавчих органів сільської, селищної, міської ради в таких сферах і галузях:

- соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;
  - бюджету, фінансів і цін;
  - управління комунальною власністю;
  - житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; • будівництва;
  - освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;
  - регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;
  - соціального захисту населення;
  - зовнішньоекономічної діяльності;
  - оборонної роботи;
  - вирішення питань адміністративно-територіального устрою;
  - забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
  - відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України та присвоєння почесних звань України.
- За структурою повноваження місцевого самоврядування включають:

461

- 1) *власні (самоврядні) повноваження*, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню;
- 2) *делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади надано законом органам місцевого самоврядування)*, здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях. Необхідність делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, як зазначено вище, впливає з принципу субсидіарності і повністю узгоджується з положеннями ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування.

\* \* \*

Регламентуючи питання делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади, Конституція України (ст. 143) виходить із того, що:

- 1) таке делегування здійснюється законом;
- 2) одночасно органам місцевого самоврядування державою мають бути передані необхідні для здійснення цих повноважень фінансові та матеріальні засоби;
- 3) стан реалізації делегованих повноважень контролюється державою.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що виконавчі органи місцевого самоврядування здійснюють такі делеговані повноваження:

розгляд і узгодження планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може викликати негативні соціальні, демографічні, екологічні та інші наслідки, підготування до них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів;

статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території;

здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності;

здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням цін і тарифів;

сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території;

погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій,

розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності;

здійснення заходів щодо розширення і вдосконалення мережі підприємств житлово-комунального господарства, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, розвитку транспорту і зв'язку;

здійснення відповідно до законодавства контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку, за технічним станом, використанням та утриманням інших об'єктів нерухомого майна усіх форм власності; прийняття рішень про скасування даного ними дозволу на експлуатацію об'єктів у разі порушення екологічних, санітарних правил, інших вимог законодавства;

здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів тощо.

## **8. Гарантії та захист прав місцевого самоврядування**

Здійснення місцевого самоврядування в Україні забезпечується системою гарантій, під якими розуміють економічні, політичні та правові умови і засоби повної та ефективної реалізації територіальними громадами, органами місцевого самоврядування завдань і функцій місцевого самоврядування.

Гарантії місцевого самоврядування поділяють на *загальні та спеціальні*.

До *загальних гарантій* місцевого самоврядування відносять досягнутий рівень розвитку країни, тобто ті економічні, політичні, соціальні, духовні відносини, які склалися в суспільстві. Відповідно, можна говорити про економічні, політичні, соціальні та духовні гарантії.

Так, до економічних гарантій належить економічна система, засади якої отримали закріплення в Конституції України. Політичні гарантії пов'язані з демократичним державним режимом України, відносно децентралізованою системою територіальної



організації влади. До духовних гарантій слід віднести наявну в Україні систему культурних та ідеологічних цінностей, загальний рівень

' Див., наприклад: *Ковешников Е. М.* Муниципальное право- М: НОРМА, 2000.-С. 228.

463

суспільної свідомості, стан усвідомлення широкими верствами населення природи та призначення місцевого самоврядування.

*Спеціальні або правові гарантії* - правові засоби, які забезпечують нормальну організацію та функціонування місцевого самоврядування. Вони встановлені в Конституції та законах України та спрямовані на забезпечення і захист прав місцевого самоврядування, його самостійність та ефективність.

Найважливіші правові гарантії місцевого самоврядування дістали закріплення в Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Гарантіями *організаційної самостійності місцевого самоврядування* є:

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 виступає самостійним видом публічної служби (ст. 38);

віднесення питань обрання органів місцевого самоврядування, обрання чи призначення посадових осіб місцевого самоврядування до повноважень місцевого самоврядування;

встановлена Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 71) заборона органам виконавчої влади та їхнім посадовим особам втручатися в законну діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом;

встановлена Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 21) заборона обмежувати права територіальних громад на місцеве самоврядування за винятком умов воєнного чи надзвичайного стану.

Гарантіями *фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування* є:

встановлення Конституцією України (ст. 142) матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування;

положення Конституції України щодо захисту законом права комунальної власності на рівних умовах із правами власності інших суб'єктів (ст. 13);

закріплення обов'язків держави фінансувати здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування (ст. 143 Конституції України), та компен-

сувати витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами (ст. 67 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

передбачена Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 61) заборона втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів, за винятком випадків, передбачених законом;

передбачений Законом України «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, економічним, ефективним витрачанням коштів і належним їх обліком, гарантувати органам

місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб;

передбачене Законом України «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.

Гарантіями захисту прав місцевого самоврядування є:

передбачена Конституцією України обов'язковість до виконання на відповідній території актів органів місцевого самоврядування (ст. 144) та актів, прийнятих шляхом місцевого референдуму;

судовий порядок захисту права місцевого самоврядування (ст. 145 Конституції України);

встановлена Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 72) підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій районним, обласним радам;

передбачена Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами (ст. 75), перед юридичними і фізичними особами (ст. 77);

встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 71) заборона для органів виконавчої влади, їхніх посадових осіб втручатися в законну діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування та обов'язок місцевих державних адміністрацій повідомляти відповідні органи місцевого самоврядування про розгляд ними питань, що зачіпають інтереси місцевого самоврядування; право органів і посадових осіб місцевого самоврядування звер-

465

татися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, органів і посадових осіб місцевого самоврядування (ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Аналіз наведених положень чинного законодавства свідчить про те, що правові гарантії спрямовані на:

по-перше, створення умов, які унеможливлювали би будь-які порушення прав і законних інтересів місцевого самоврядування з боку органів державної влади, підприємств, організацій тощо, а також органів і посадових осіб місцевого самоврядування (в останньому випадку мова йде про захист прав територіальної громади, її окремих членів на участь у здійсненні місцевого самоврядування);

по-друге, припинення порушень прав і законних інтересів місцевого самоврядування;

по-третє, поновлення порушених прав і законних інтересів місцевого самоврядування.

Охорона, захист, припинення порушень і поновлення порушених прав місцевого самоврядування може здійснюватися за допомогою багатьох засобів правового захисту, проте центральне місце в системі правових гарантій захисту прав місцевого самоврядування посідає *судовий захист*. «Місцеві власті,- йдеться в ст. 11 Європейської хартії місцевого самоврядування,- мають право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування, які втілені в конституції чи національному законодавстві».

Характеризуючи роль судів у механізмі захисту прав місцевого самоврядування, передовсім, слід зазначити, що судовий захист прав місцевого самоврядування є конституційним принципом (ст. 145 Конституції України).

Відповідно до положень Конституції України та Європейської хартії місцевого самоврядування Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 71) передбачає право органів і посадових осіб місцевого самоврядування звертатися до суду щодо визнання

незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Процедура звернення до суду посадових осіб та органів місцевого самоврядування, окремих громадян установлюється у відповідних процесуальних кодексах.

## **РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА**

### **I. Нормативна література**

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 2-го скликання // ВВР.- 1996.-№ 30.-Ст. 141.
2. Закон України «Про прийняття Конституції України і введення її в дію» // ВВР.- 1996.- № 30.- Ст. 142.

3. Закон України «Про правонаступництво України» // ВВР.- 1991.-№45.-Ст. 617.
4. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» // ВВР.-1991.-№ 33,- Ст. 443.
5. Закон України «Про Центральну виборчу комісію» // Урядовий кур'єр від 10.07.2004.-№128.
6. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» // Офіційний вісник України.- 2004.- № 14.- Ст. 965.
7. Закон України «Про вибори Президента України» // ВВР.- 2004.-' № 20-21.- С. 291.
8. Закон України «Про вибори народних депутатів України» // Офіційний вісник України.- 2004.- № 14.- Ст. 964.
9. Закон України «Про громадянство України» // ВВР.- 2001.-№ 13.- Ст. 65.
10. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» // ВВР.- 1994,- № 23.- Ст. 161.
11. Закон України «Про імміграцію» // 2001.- № 41.- Ст. 197.
12. Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» // ВВР.-1991.-№ 25.- Ст. 283.
13. Закон України «Про об'єднання громадян» // ВВР.- 1992.- № 34.-Ст. 504.
14. Закон України «Прозвернення громадян»//ВВР- 1996-№47-Ст. 256.
15. Закон України «Про національні меншини в Україні» // ВВР, 1992.-№ 36.- Ст. 529.
16. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» // ВВР.-2000.-№23.-Ст. 176.
17. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» // ВВР, 2000.-№ 28.- Ст. 224.
18. Закон України «Про уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» // ВВР.- 1998.- № 20.- Ст. 99.
19. Закон України «Про біженців» // ВВР.- 2001.- № 47.- Ст. 250.
20. Закон України «Про політичні партії»//ВВР.-2001.-№23.-Ст. 118.
21. Закон України « Про статус народного депутата України» // ВВР.-1993.-№3.-Ст. 17.
22. Закон України «Про комітети Верховної Ради України» // ВВР.-1995.-№19.-Ст. 134.
23. Закон України «Про судоустрій України» // ВВР.- 2002.- № 27-28.-Ст. 180.
24. Закон України «Про Конституційний Суд України» // ВВР.- 1996.— № 49.- Ст. 272.

467

25. Закон України «Про статус суддів» // ВВР.- 1993.- № 8.- Ст. 56.
26. Закон України «Про прокуратуру» // ВВР.- 1991.- № 53.- Ст. 793.
27. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» // ВВР.- 1999.— № 20-21.-Ст. 190.
28. Закон України «Про державну службу» // ВВР- 1993.-№ 52.-Ст. 490.
29. Закон України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» // ВВР.- 1999.- № 5-6.- Ст. 43.
30. Закон України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» // 1998.-№29.- Ст. 191.
31. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // ВВР.-1997.-№24.-Ст. 170.
32. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» // ВВР.- 2002-№ 40.- Ст. 290.
33. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» // ВВР.-2001.-№ 33.-Ст. 175.

34. Закон України «Про органи самоорганізації населення» // ВВР.-№ 48.- Ст. 254.
35. Регламент Верховної Ради України. Прийнятий 27 липня 1994 року // 1994.-№ 35.- Ст. 338.

## II. Спеціальна література

1. *Авер'янов В. Б.* Органи виконавчої влади в Україні.- К., 1997.
2. Адміністративно-територіальний устрій України: Історія та сучасність / За заг. ред. В. Г. Яцуби.- К.: Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2002.
3. *Балакірєва Р. С.* Конституційне право України: Навчальний посібник.- К.: Центр навч. л-ри, 2003.
4. *Батанов О. В.* Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні.- К.: Ін Юре, 2003.
5. *Батанов О. В.* Територіальна громада - основа місцевого самоврядування в Україні.- К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001.
6. *Зіллер Жак.* Політико-адміністративні системи країн ЄС: Порівняльний аналіз.-К.: Основи, 1996.
7. *Кислий Павло, Вайз Чарльз.* Становлення парламентаризму в Україні: на тлі світового досвіду.- К.: Абрис, 2000.
8. *Колодій А. М, Олійник А. Ю.* Державне будівництво і місцеве самоврядування.- К., 2000.
9. *Колодій А. М, Олійник А. Ю.,* Права людини і громадянина в Україні.-К.: Юрінком Інтер, 2004.
10. Коментар до Конституції України: Науково-популярне видання.- К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1996.
11. Коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» / За ред. М. І. Ставнійчук, М. І. Мельника.- К.: Атіка, 2002.
12. Конституційне право України / За ред. *Ю. М. Тодики, В. С. Журав-ського*.-К.: Ін Юре, 2002.
13. Конституційне право України / За ред. професора В. Ф. Погорілка.-К.: Наук, думка, 1999.
14. Конституційно-правові засади становлення української державності / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, О. Г. Данильян та ін.- Х.: Право, 2003.
15. Конституція України - Основний Закон суспільства, держави, людини: Науково-методичні рекомендації.-К.: УАДУ, 1998.
16. *Кравченко В. В.* Конституційне право України: Навчальний посібник.- К.: Атіка, 2002.
17. *Кравченко В. В.* Конституційне право України у визначеннях та схемах: Навчальний посібник.- К.: Атіка, 2002.
18. *Кравченко В. В., Пітцнк М. В.* Муніципальне право України: Навчальний посібник.— К.: Атіка, 2003.
19. *Кравченко В. В., Пухтинський М. О.* Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України».- К., 1997.
20. *Лінецький С. В., Мельник М. І, Ришелюк А. М.* Конституційне законодавство України (законодавчі акти, коментар, офіційне тлумачення). Збірник нормативних актів: У 2 кн.- К.: Атіка, 2004.
21. *Мелащенко В. Ф.* Основи конституційного права України.- К.: Вен-турі, 1995.
22. Органи самоорганізації населення: створення, легалізація, організація діяльності: Нормативні акти, навчально-методичні матеріали.- К.: Атіка, 2004.

23. *Панейко Юрій*. Теоретичні основи самоврядування.- Л.: Літопис, 2002.
24. *Рабинович П. М, Хавронюк М. І*. Права людини і громадянина.- К.: Атіка, 2004.
25. *Стецюк П. Б*. Основи теорії конституції та конституціоналізму. Ч. 1: Посібник для студентів.- Л.: Астролябія, 2003.
26. *Тодика Ю. Н*. Основи общественного строя України.- Х.: Факт, 1999.
27. *Тодьіка Ю. Н., Супрунюк Е. В*. Конституционное право України: отрасль права и наука: Учебное пособие.- Симф.: Таврида, 1997.
28. *Федераліст: коментар до Конституції Сполучених Штатів / А. Га-мільтон, Д. Медісон, Д. Джей*.- К.: Сфера, 2002.
29. *Участь громадян у здійсненні місцевого самоврядування: Навчальний посібник / За ред. В. В. Кравченка*.- К.: Атіка, 2004.
30. *Фрнцький О. Ф*. Конституційне право України: Підручник.- К.: Юрінком Інтер, 2002.
31. *Чехович С. Б*. Міграційне право України.- К.: Школа, 2003.
32. *Чушенко В. І*. Основи теорії Конституції України. Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали III регіональної конференції.-Л., 1997.
33. *Святоцький О., Чушенко В*. Питання теорії і практики конституціоналізму в Україні // *Право України*.- 1998.- № 2.
34. *Чушенко В*. Історичні традиції і форма правління сучасної України // *Драгоманівський збірник*.-Л., 1996.
35. *Куйбіда В., Чушенко В*. Система місцевого самоврядування України // *Вісник Української Академії державного управління при Президентові України*.- 1998.- №2.
36. *Чушенко В. І*. Верховна Рада України в книзі «Основи держави і права України».- Л., 1994.
37. *Чушенко В. І*. Місцеві органи влади і самоврядування.- У кн.: *Правознавство*.-Л.: Світ, 1995.

469

38. *Чушенко В. І*. Концепція структури парламенту України. Проблеми державотворення в Україні // *Вісник Львів, ун-ту. Сер. юрид.*- Вип. 31.-1994.
39. *Волковецькнї С, Чушенко В*. Якою має бути влада? // *Голос України*.- 1995.-2 червня.
40. *Чушенко В. І*. До питання про форму правління сучасної України.-У кн.: *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні*.- Л.: Вид-во ЛДУ ім. І. Франка, 1995.
41. *Куйбіда В., Чушенко В*. Проблеми вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування в Україні (Пшемисль, Польща) // *Науковий збірник*.-№ 8.-2002.
42. *Куйбіда В., Чушенко В*. Поняття місцевого самоврядування в Україні // *Право України*.- 1998.- № 5.
43. *Чушенко В*. Зміст понять «людина» і «громадянин» в Конституції України // *Вісник Львів, ун-ту*.- Сер. юрид.- Л., 2002.
44. *Шаповал В. М*. Вищі органи сучасної держави: Порівняльний аналіз.-К.: ПрограмаЛ, 1995.
45. *Шаповал В. М*. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник.-К.: АртЕк, 1997.
46. *Алебастрова И. А*. Конституционное (государственное) право зару-бежнїх стран: Учебное пособие.- М.: Юриспруденция, 2000.
47. *Арановскгнї К. В*. Государственное право зарубешнїх стран: Учеб-ник для вузов.- М.: ФОРУМ - ИНФРА-М, 1998.
48. *Баглаїї М. В., Габрнчидзе Б. Н*. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов.- М.: ИНФРА-М, 1996.
49. *Глухарева Л. И*. Права человека в современном мире (социально-философские основы и государственно-правовое регулирование).- М.: Юристь, 2003.

50. Государственное право Германии: В 2 т. Т. 1.- М.: Ин-т государства и права РАН, 1994.
51. *Колушин Е. И.* Конституционное (государственное) право России: Курс лекций.- М.: Изд-во МГУ, 1999.
52. Конституционное право: Учебник / Под ред. проф. В. В. Лазарева.-М.: Юристь, 1999.
53. Конституционное право: Учебник / Отв. ред. В. В. Лазарев.- М.: Юристь, 1999.
54. Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / Под общ. ред. чл.-кор. РАН Е. А. Лукашевой.-М.: НОРМА, 2002.
55. Сравнительное конституционное право.- М.: Манускрипт, 1996.
56. *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран.- М.: Юристь, 1997.
57. *Чиркин В. Е.* Конституционное право: Россия и зарубежный опыт.-М.: Зерцало, 1998.
58. *Збзеев Б. С.* Правовое государство, Конституционный суд.- М.: Закон и право, 1996.

## **ПРОГРАМА НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ «КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ»**

### ***Розділ I.* Загальна характеристика галузі конституційного права України. Наука конституційного права**

Поняття і предмет галузі конституційного права. Співвідношення термінів «конституційне право» і «державне право». Структура предмета конституційного права. Місце та роль конституційного права в системі національного права України.

Конституційно-правові норми: поняття, види та особливості. Структура конституційно-правової норми. Підстави класифікації конституційно-правових норм.

Конституційно-правові відносини і їх особливості. Види конституційно-правових відносин. Суб'єкти та об'єкти конституційно-правових відносин. Підстави виникнення, зміни і припинення конституційно-правових відносин.

Система галузі конституційного права. Поняття та види конституційно-правових інститутів. Загальні, головні та початкові конституційно-правові інститути. Специфіка окремих конституційно-правових інститутів.

Відповідальність в конституційному праві. Поняття та характер конституційно-правової відповідальності. Суб'єкти та підстави конституційно-правової відповідальності. Конституційно-правова відповідальність посадових осіб та органів публічної влади.

Джерела галузі конституційного права України. Природне та позитивне право. Проблема визнання природного права як джерела конституційного права. Система нормативних джерел галузі конституційного права України. Місце закону в системі джерел галузі конституційного права.

Поняття, предмет та система науки конституційного права. Становлення науки конституційного права в Україні та основні напрямки її розвитку. Навчальна дисципліна Конституційне право України.

### ***Розділ II.* Основи вчення про конституцію**

Поняття конституції та її сутність. Юридична конституція. Формальна конституція. Матеріальна конституція. Теоретичне обґрунтування необхідності прийняття, предмета та природи конституції. Установчий характер конституційних положень. Історія світового конституційного розвитку.

Функції конституції.

Види конституцій.

Порядок прийняття конституції. Особливий суб'єкт права прийняття конституції.

Конституціоналізм в Україні: зародження та основні етапи розвитку.

471

Перша конституція Української незалежної держави - Конституція УНР від 29 квітня 1918 року. Конституційні акти України 1917-1944 років. Конституції України радянського періоду. Основні етапи та напрямки новітньої конституційної реформи в Україні. Особливості розробки, обговорення та прийняття Конституції України 1996 року. Структура Конституції України 1996 р. Новітній етап конституційного розвитку України. Передумови сучасної конституційної реформи в Україні.

Юридичні властивості Конституції України. Пряма дія норм Конституції України. Стабільність Конституції України. Порядок внесення змін та доповнень до Конституції України. Захист Конституції України.

### ***Розділ III. Загальні засади конституційного ладу в Україні***

Поняття конституційного ладу і його співвідношення з державним ладом. Конституційний лад - державний лад конституційної держави. Риси конституційної держави. Закріплення конституційного ладу в Конституції України. Засади конституційного ладу як загальний конституційно-правовий інститут.

Гуманістичні і демократичні засади конституційного ладу в Україні. Принцип гуманізму. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека - найвища соціальна цінність в Україні. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини - головний обов'язок Української держави.

Народ - носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні. Конституційне закріплення принципу народного суверенітету. Співвідношення народного, національного і державного суверенітету. Форми здійснення влади народу. Пряма демократія. Здійснення народовладдя через органи державної влади і органи місцевого самоврядування.

Конституційне закріплення форми Української держави. Україна - унітарна держава. Поняття та риси унітарної держави. Україна - республіка. Основні риси республіканської форми правління. Види республік. Особливості республіканської форми правління в Україні. Характеристика державного режиму в Україні.

Конституційна характеристика якісних рис України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави.

Державний суверенітет: поняття та елементи. Ознаки України як суверенної держави.

Демократична держава та її ознаки. Реальна представницька демократія. Визнання та гарантування місцевого самоврядування в Україні.

Сучасна концепція соціальної держави. Мета соціальної держави. Основні напрямки соціальної політики України. Правова держава. Сутність правової державності. Конституційне закріплення ознак України як правової держави. Здійснення державної влади в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Принцип верховенства права - найважливіша ознака правової держави. Верховенство Конституції України по відношенню до всіх інших нормативно-правових актів. Націо-



нальне право України і норми міжнародного права. Конституційні засади правового порядку в Україні.

Конституція України про основні функції і обов'язки держави. Забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, збереження генофонду Українського народу - конституційний обов'язок держави. Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки - найважливіші функції держави, справа всього Українського народу. Основні напрямки зовнішньополітичної діяльності України.

Економічні та політичні засади конституційного ладу в Україні. Принципи державного регулювання економічної і політичної діяльності в правовій державі. Закріплення в Конституції України принципів політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності. Конституційне регулювання питань власності та її захисту. Конституційний статус землі та інших природних ресурсів. Право власності на землю.

Свобода політичної діяльності. Політичні партії і громадські організації, їх конституційно-правовий статус. Види політичних партій і громадських організацій. Способи легалізації політичних партій і громадських організацій. Конституційні обмеження права на утворення і діяльність політичних партій і громадських організацій. Відповідальність політичних партій і громадських організацій, припинення їх діяльності.

Конституційні принципи культурної та мовної політики Української держави. Статус української мови як державної мови. Гарантування Конституцією України вільного розвитку, використання і захисту російської, інших мов національних меншин України.

Захист конституційного ладу в Україні. Особливий порядок внесення змін до розділу Конституції України, в якому визначаються загальні засади конституційного ладу. Конституційні засади регулювання військового і надзвичайного стану.

#### **Розділ IV. Основи правового статусу людини і громадянина**

Поняття та види правових статусів людини і громадянина. Основи правового статусу людини і громадянина як загальний конституційно-правовий інститут.

Основні положення сучасної концепції прав людини та їх відтворення в Конституції України. Основні принципи правового статусу людини і громадянина та їх закріплення в Конституції України. Визнання та гарантованість прав і свобод людини, встановлених загально визнаними принципами і нормами міжнародного права. Принцип свободи людини. Принцип невідчуження природних прав і свобод людини. Принцип свободи людини, основні положення вчення про свободу. Принцип рівності людей і громадян у своїй гідності та правах. Принцип невичерпності конституційного переліку прав та свобод людини і громадянина.

Громадянство України: поняття та ознаки. Громадяни України, апатриди і біпатриди.

473

Правова регламентація питань громадянства України. Закон «Про громадянство України» в редакції Закону від 18 січня 2001 р. Принципи громадянства України та їх закріплення в Конституції України і в законодавстві про громадянство. Принцип єдиного громадянства.

Визнання громадянства України. Підстави набуття громадянства України.

Припинення громадянства України. Втрата громадянства і вихід із громадянства.

Повноваження органів, організацій і посадових осіб по вирішенню питань громадянства України. Виконання рішень, прийнятих у питаннях громадянства України.

Права і свободи людини і громадянина, їх співвідношення. Конституційні права, свободи людини і громадянина. Класифікація конституційних прав та свобод людини і

громадянина. Права людини і права громадянина. Особисті права і свободи. Політичні права і свободи. Соціальні, економічні, екологічні, культурні права і свободи.

Конституційні гарантії захисту та практичного здійснення прав та свобод людини і громадянина. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини: порядок призначення, повноваження.

Самозахист прав та свобод людини і громадянина. Судовий захист прав та свобод людини і громадянина. Міжнародно-правовий механізм захисту прав та свобод людини і громадянина.

Конституційні обов'язки людини і громадянина. Рівність обов'язків людини і громадянина. Захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України. Турбота про природу та культурну спадщину. Оплата податків і зборів. Дотримання Конституції України та законів України. Повага прав і свобод, честі і гідності інших людей.

Правовий статус іноземців та осіб без громадянства в Україні. Поняття «іноземець» та «особа без громадянства». Імміграція в Україну.

Правова регламентація загального режиму іноземців в Україні. Закони України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців», «Про імміграцію». Права, свободи і обов'язки іноземців.

Особливості правового статусу окремих категорій іноземців.

Відповідальність іноземців та осіб без громадянства. Депортація іноземців. Екстрадиція іноземців іноземній державі.

## ***Розділ V. Народне волевиявлення: вибори, референдум***

Поняття виборів та їх соціальна функція. Види виборів. Виборче право України. Нове виборче законодавство України.

Принципи виборчого права та їх закріплення в Конституції України. Принцип вільних виборів. Загальне, рівне і пряме виборче право. Таємне голосування.

Виборча система: поняття та види виборчих систем. Особливості застосування виборчих систем в Україні.

Порядок призначення виборів в Україні.

Поняття виборчого процесу та його стадії. Правова регламентація стадій виборчого процесу. Списки виборців. Утворення виборчих органів і виборчих округів. Виборчі дільниці. Висування та реєстрація кандидатів. Передвиборна агітація. Права кандидатів і гарантії їх діяльності. Голосування. Підрахунок голосів і визначення результатів голосування. Встановлення результатів виборів. Повторне голосування і повторні вибори.

Поняття і соціальна функція референдумів. Види референдумів. Призначення та порядок проведення референдумів. Предмет всеукраїнського референдуму. Правова регламентація організації референдумів та визначення їх результатів. Правові наслідки референдуму. Зміна і відміна рішень, прийнятих референдумом.

Відповідальність за порушення виборчих прав громадян.

## ***Розділ VI. Конституційна система органів державної влади України***

Конституційне-правове регулювання питань організації і діяльності органів державної влади. Поняття та риси органу державної влади.

Види органів державної влади. Закріплення системи органів державної влади в Конституції України. Конституційний статус органів законодавчої, виконавчої і судової влади. Місце Президента України та прокуратури України в системі органів державної влади.

Принципи організації і діяльності органів державної влади, їх конституційне закріплення.

## ***Розділ VII. Конституційно-правовий статус Верховної Ради України***

Закріплення статусу Верховної Ради України в Конституції України. Верховна Рада України - єдиний орган законодавчої влади в Україні, парламент України. Парламент та його ознаки. Види парламентів. Функції Верховної Ради України. Чисельний склад та структура Верховної Ради України.

Строк повноважень Верховної Ради України. Дострокове припинення повноважень Верховної Ради України.

Статус народного депутата України. Принципи статусу народного депутата України. Несумісність депутатського мандата з іншими видами діяльності. Строк повноважень народного депутата України. Дострокове припинення повноважень народного депутата України.

Форми діяльності народного депутата України. Права і обов'язки народного депутата. Право депутатського запиту.

Гарантії діяльності народного депутата України. Депутатська недоторканність.

Компетенція Верховної Ради України: поняття, конституційне закріплення. Законодавча компетенція Верховної Ради України. Питання, що визначаються та встановлюються виключно законами України. Установ-

475

ча та контрольна компетенції Верховної Ради України. Контрольні повноваження Верховної Ради України по відношенню до Президента України та органів виконавчої влади.

Акти Верховної Ради України. Закони: поняття, види. Інші акти Верховної Ради України: постанови, декларації, заяви, звернення.

Організація Верховної Ради України. Органи та керівні посадові особи Верховної Ради України. Порядок обрання та повноваження Голови Верховної Ради України, першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України. Комітети Верховної Ради України: порядок формування, перелік, повноваження. Тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України.

Порядок роботи Верховної Ради України. Сесія Верховної Ради України. Порядок скликання та проведення сесій Верховної Ради України. Розгляд питань на пленарних засіданнях Верховної Ради України. Голосування у Верховній Раді України. Правова регламентація організації роботи Верховної Ради України. Законодавство про регламент Верховної Ради України.

Законодавчий процес та інші спеціальні парламентські процедури. Стадії законодавчого процесу. Поняття законодавчої ініціативи. Суб'єкти права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України. Попереднє обговорення законопроектів у комітетах Верховної Ради України. Порядок обговорення законопроекту на пленарних засіданнях Верховної Ради України в ході трьох читань. Прийняття законопроекту. Підписання закону Президентом України. Оприлюднення законів та інших актів Верховної Ради України. Введення в дію законів та інших актів Верховної Ради України.

Особливості проходження конституційних законів.

Спеціальні парламентські процедури.

Апарат Верховної Ради.

## ***Розділ VIII. Конституційно-правовий статус Президента України***

Конституційний статус Президента України як глави держави. Поняття глави держави та його місце в механізмі державної влади. Функції Президента України.

Порядок обрання Президента України. Законодавство про вибори Президента України. Закон України «Про вибори Президента України» від 18 березня 2004 р.

Строк повноважень Президента України. Конституційні підстави та порядок дострокового припинення повноважень Президента України. Відставка Президента України. Неможливість виконання Президентом України своїх обов'язків за станом здоров'я. Усунення Президента України з поста в порядку імпічменту Верховною Радою України. Виконання обов'язків Президента України у разі дострокового припинення повноважень Президента України.

Компетенція Президента України. Повноваження Президента України

у сфері законодавчої влади та по відношенню до Верховної Ради України. Повноваження Президента України в сфері особового статусу. Конституційні засади взаємовідносин Президента України з органами виконавчої влади. Повноваження Президента України в сфері міжнародних відносин, оборони та охорони правопорядку, прав і свобод громадян України.

Акти Президента України. Укази та розпорядження Президента України.

Конституційний статус Ради національної безпеки і оборони України як координаційного органу при Президентові України.

Адміністрація Президента України.

## ***Розділ IX. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади***

Поняття та зміст виконавчої влади. Наукова розробка проблематики виконавчої влади та її співвідношення з законодавчою гілкою влади. Система органів виконавчої влади. Місце та роль Кабінету Міністрів України у механізмі державної влади..

Склад Кабінету Міністрів України. Порядок формування Кабінету Міністрів України. Конституційний порядок призначення на посаду Прем'єр-міністра України.

Відповідальність Кабінету Міністрів України. Відставка Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України.

Компетенція Кабінету Міністрів України. Постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади: система, порядок формування. Основні завдання та функції міністерств.

Система місцевих органів виконавчої влади. Конституційно-правовий статус місцевих державних адміністрацій. Порядок формування, структура, функції та повноваження місцевих державних адміністрацій. Порядок призначення та відповідальність голів місцевих державних адміністрацій. Підстави та порядок припинення повноважень голів місцевих державних адміністрацій. Взаємовідносини місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування.

## ***Розділ X. Конституційно-правові основи судової системи та органів прокуратури***

Конституційні принципи правосуддя в Україні. Система судових органів та порядок їх формування. Суди загальної юрисдикції. Призначення та обрання суддів. Правовий статус суддів. Конституційно-правовий статус Вищої ради юстиції.

Конституційна юрисдикція. Конституційний Суд України та його місце в механізмі державної влади. Склад та порядок формування Конституційного Суду України. Повноваження Конституційного Суду України. Процедура розгляду справ

Конституційним Судом України. Рішення та висновки Конституційного Суду України, їх юридичні наслідки.

477

## ***Розділ XI. Територіальний устрій України***

Поняття територіального устрою держави. Територіальний та державний устрій. Конституційні засади територіального устрою України. Система адміністративно-територіального устрою України.

Автономія: поняття та види. Автономія установ і автономія колективів. Територіальна та екстериторіальна автономія колективів. Види та форми територіальної автономії. Адміністративно-територіальна, національно-територіальна і національно-державна автономія. Форма територіальної автономії в Україні. Конституційний статус Автономної Республіки Крим. Гарантії Автономної Республіки Крим. Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим.

## ***Розділ XII. Місцеве самоврядування в Україні***

Поняття місцевого самоврядування та його політико-правова природа. Основні наукові концепції місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування в системі організації публічної влади на місцях. Місцеве самоврядування і місцеве управління. Міжнародно-правова регламентація питань організації місцевого самоврядування. Європейська хартія про місцеве самоврядування. Визначення ознак місцевого самоврядування в Європейській хартії.

Історія становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Новітній етап розвитку місцевого самоврядування в Україні. Розвиток законодавства про місцеве самоврядування в Україні.

Територіальна, матеріальна і фінансова основи місцевого самоврядування. Фінансова підтримка місцевого самоврядування державою.

Система місцевого самоврядування. Форми здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою як суб'єктом муніципальної влади. Безпосереднє здійснення муніципальної влади територіальною громадою.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування. Статус сільських, селищних, міських рад як представницьких органів місцевого самоврядування. Компетенція сільської, селищної, міської ради. Статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їх повноваження. Надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади, сфера делегованих повноважень.

Відповідальність та підконтрольність органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Особливості статусу районних та обласних рад як місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Компетенція районних та обласних рад.

Рішення органів місцевого самоврядування: порядок прийняття та юридична сила. Зупинення та відміна актів органів місцевого самоврядування.

Гарантії прав місцевого самоврядування. Судовий захист прав місцевого самоврядування.

## МАЛА ЕНЦИКЛОПЕДІЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

(глосарій основних понять і термінів,  
використаних у посібнику)

**Абсентеїзм** [від лат. *absens* (*absentis*) - відсутній] - ухилення виборців від участі в голосуванні на виборах, референдумах.

**Автономія** (грец. *αυτονομία* - незалежність) - самоврядування певної частини території держави, тобто її право самостійно вирішувати окремі питання організації та здійснення влади в межах повноважень, установлених конституцією держави. Розрізняють державну (політичну або законодавчу) та адміністративну (місцеву) А. Державна А.- це державоподібне утворення у складі відповідної держави, органи якого мають право видавати закони з питань місцевого значення. Адміністративна А. являє собою територіальну одиницю держави, органи якої не мають права видавати закони, але наділяються ширшими правами у галузі управління, ніж органи у звичайних адміністративно-територіальних одиницях. Формою А. в Україні є Автономна Республіка Крим.

**Автономна Республіка Крим** - невід'ємна складова частина України, яка в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання. АРК має Конституцію АРК, яку приймає Верховна Рада АРК та затверджує Верховна Рада України не менш як половиною від конституційного складу Верховної Ради України. Основними гарантіями АРК є: правова, організаційна, фінансова, майнова, ресурсна самостійність у межах, установлених Конституцією України, яка забезпечує здійснення повноважень АРК; врахування органами державної влади України в ухваленні рішень, що стосуються АРК, передбачених Конституцією України особливостей АРК; державні гарантії статусу і повноважень, права власності АРК; судовий захист статусу і повноважень АРК; можливість зміни Конституції АРК тільки Верховною Радою АРК.

**Агітація (передвиборна)** (від лат. *agitatio* - приведення в рух, спонукання) - одна зі стадій виборчого процесу, в рамках якої поширюється інформація з метою спонукати виборців до участі в голосуванні за чи проти тих чи інших кандидатів. А. починається після реєстрації кандидатів (на виборах народних депутатів України - за 50 днів до дня виборів) і здійснюється в будь-яких формах та будь-якими засобами, що не суперечать Конституції та законам України. Фінансування А. здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України та коштів виборчих фондів партій (блоків), кандидатів.

**Адміністративний контроль** - нагляд місцевих державних адміністрацій та відповідних органів виконавчої влади за законністю діяльності органів регіонального та місцевого самоврядування, який здійснюється в межах, визначених законом.

**Адміністративно-територіальна одиниця** - структурний елемент системи адміністративно-територіального устрою держави. А.-т. о. не мають політичної самостійності і слугують територіальною основою для

479

побудови системи місцевих і регіональних органів державної влади та здійснення місцевого самоврядування. Конституція України до системи адміністративно-територіального устрою України відносить Автономну Республіку Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

**Адміністративно-територіальний поділ** - поділ державної території на окремі частини (адміністративно-територіальні та політико-територіальні одиниці), відповідно до якого будується система місцевих органів державної влади та організоване місцеве самоврядування.

**Адміністративно-територіальний устрій** - система взаємовідносин вищих і центральних органів державної влади з органами публічної влади адміністративно-територіальних одиниць держави. Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

**Адміністрація Президента України** (від лат. administratio - керування, управління) - постійно діючий орган, що утворюється Президентом України відповідно до Конституції України для забезпечення здійснення ним своїх повноважень як глави держави. Основними завданнями А. П. У. є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення діяльності Президента України щодо: реалізації його повноважень як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина; представлення України в міжнародних відносинах, здійснення керівництва її зовнішньополітичною діяльністю, ведення переговорів та укладання міжнародних договорів України, визнання іноземних держав, призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України; здійснення ним керівництва у сферах національної безпеки і оборони; визначення стратегії економічного розвитку держави; вирішення питань, пов'язаних з утворенням, реорганізацією і ліквідацією центральних органів виконавчої влади, забезпечення їх узгодженого функціонування і взаємодії; розв'язання кадрових питань, які належать до його повноважень; вирішення питань, пов'язаних з нагородженням державними нагородами, зокрема й відзнаками Президента України, присвоєнням вищих військових та інших вищих спеціальних звань і класних чинів, прийняттям до громадянства та припиненням громадянства України, наданням притулку в Україні, здійсненням помилування; здійснення ним й інших повноважень, визначених Конституцією України. Склад і правовий статус А. П. У. встановлюються Положенням про Адміністрацію Президента України, яке затверджене Указом Президента України від 19 лютого 1997 р. № 159/97.

**Акламація** (лат. acclamatio, від acclamo - виголошую) - спосіб ухвалення рішення представницьким органом без підрахунку голосів, на основі реакції депутатів, що виявляється у вигуках, репліках тощо.

**Акт (правовий)** (лат. actus, від ago - приводжу в рух) - офіційний письмовий документ органу публічної влади, в якому вміщується правова норма (нормативно-правовий А.) або владний припис, винесений в результаті вирішення конкретної юридичної справи (правозастосовний акт).

**Активне виборче право** - право громадян брати участь як виборці в національних, регіональних і місцевих виборах та референдумах. Згідно зі ст. 70 Конституції України активне виборче право мають громадяни України, які досягли 18-річного віку на день проведення виборів, референдумів.

**Апатризм** [від грец. апатрі<sup>а</sup> (апатрібо<sup>о</sup> - той, хто не має вітчизни)] - стан людини, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином.

**Бездіяльність** (посадової особи) - певна форма поведінки особи, пов'язана з невиконанням нею дій, які вона повинна була і могла вчинити на підставі покладених на неї посадових обов'язків і згідно з чинним законодавством України.

**Безпосередня (пряма) демократія** - способи і засоби безпосереднього здійснення влади народом або його частиною, які відкидають передавання владних повноважень будь-яким органам чи особам (народне волевиявлення).

**Біженець** - особа, яка не є громадянином України і, внаслідок цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань, перебуває за межами країни своєї громадянської належності 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 та щодо якої в порядку та за умов, визначених Законом України «Про біженців», прийнято рішення про надання їй статусу біженця.

**Біпатризм** (від лат. bis - двічі та грец. πατρ'іς, - батьківщина) - стан людини, яка перебуває одночасно в громадянстві двох та більше держав. Закон України «Про громадянство України» встановлює: якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України; якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України.

**Блок виборчий** - угода кількох політичних партій щодо спільного висунення кандидата або списку кандидатів на виборах. Закон України «Про вибори народних депутатів України» передбачає, що виборчий блок може бути утворений двома та більше партіями, які були зареєстровані в установленому законом порядку не пізніше як за рік до дня виборів на підставі рішень з'їздів кожної з цих партій.

**Бойкотування виборів** (англ. boycott) - здійснення бойкоту виборів, тобто масова відмова (утримання) виборців від участі у виборах до представницьких органів публічної влади. Термін Б. походить від прізвища управителя маєтку Ч.-К. Бойкота, до якого 1880 р. вперше в історії ірландські орендарі застосували подібну форму протесту.

**Бюджет державний** (англ. budget, буквально - сумка) - розпис доходів

481

і видатків держави на певний термін, здебільша на рік. Згідно зі ст. 96 Конституції України Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період від 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин - на інший період.

**Бюджет місцевий** - щорічний план утворення й використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування. Б. м. самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні органи місцевого самоврядування. Втручання органів державної влади у процес складання, затвердження і виконання Б. м. не допускається.



**Бюджет розвитку** - доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.

**Верховенство закону** - визнання конституції, закону вищим джерелом права. Як принцип правової системи В. з. дістало визнання в XVII-XIX ст. з формуванням громадянського суспільства і правової держави. Теоретичне обґрунтування отримало в працях Дж. Локка, Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо.

**Верховенство Конституції (юридичне)** - пріоритетне становище Конституції в системі національного законодавства України, її вища юридична сила щодо всіх інших правових актів. В. К. отримало закріплення в ч. 2 ст. 8 Конституції України.

**Верховенство права** - одна із засад конституційного ладу. Принцип В. п. означає пов'язаність законодавчої влади природним правом (державна може видавати лише такі закони, які відповідають приписам природного (надпозитивного) права) та верховенство закону.

**Верховна Рада України** - єдиний орган законодавчої влади в Україні - парламент України. Конституційний склад В. Р. У.- 450 народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки. Основними функціями В. Р. У. є: законодавча, установча та контрольна. Законодавча функція В. Р. У.- це найважливіший напрямок її діяльності. В системі поділу влади парламент має прерогативу в галузі правотворчості, він приймає закони з питань, що потребують законодавчого регулювання, не втручаючись при цьому до сфери компетенції інших органів, які здійснюють нормотворчу підзаконну діяльність (Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства тощо). Здійснюючи законодавчу функцію, В. Р. У. за допомогою закону (за умови відповідності його Конституції України) надає своєму рішенням вищої юридичної сили, пов'язуючи ним виконавчу і судову владу. Установча функція В. Р. У. пов'язана з її участю у формуванні інших органів державної влади і місцевого самоврядування та визначенні правових основ їхньої діяльності. Зокрема, В. Р. У. призначає вибори Президента України та місцеві вибори, дає згоду на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України тощо. Контрольна функція В. Р. У. полягає у здійсненні парламентського контролю.

**Верховний Головнокомандувач Збройних Сил** - вищий військовий начальник, який здійснює загальне керівництво Збройними Силами держави як під час війни, так і в мирний час. Згідно з п. 17 ст. 106 Конституції України В. Г. З. С. України є Президент України.

**Верховний Суд України** - найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції. В. С. У. складається з обраних до нього Верховною Радою України суддів. Для організації роботи з розгляду та перегляду справ, не віднесених до підсудності вищих спеціалізованих судів, у В. С. У. діють судові палати. Із складу суддів В. С. У. Пленумом Верховного Суду України шляхом таємного голосування обираються Голова В. С. У., перший заступник Голови, заступники Голови - голови судових палат, їхні заступники і Секретар Пленуму.

**Вето** (від лат. veto - забороняю) - акт, що призупиняє або не допускає введення в дію рішення яких-небудь органів. Найбільше значення має надане Президентові України право (ст. 94 Конституції України) накладати В. на закони, прийняті Верховною Радою України.

**Вибори** - спосіб формування органу державної влади, органу місцевого самоврядування або наділення повноваженнями їхньої посадової особи шляхом голосування уповноважених на те осіб і визначення результатів такого голосування встановленою більшістю голосів цих осіб за умови, коли на здобуття кожного мандата мають право балотуватися два і більше кандидатів. В. в конституційному праві

класифікують за різними підставами: 1) залежно від того, які органи обираються, вибори поділяються на парламентські (вибори народних депутатів), президентські (вибори Президента України) та місцеві (вибори депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів); 2) залежно від того, обирається виборний орган повністю або частково, розрізняють загальні та часткові (тобто замість депутатів, які вибули, коли обирається лише частина колегіального виборного органу влади) В.; 3) залежно від підстав проведення В. можуть бути черговими, позачерговими (достроковими), проміжними або повторними; 4) залежно від територіальних меж проведення В. поділяють на загальнонаціональні та місцеві (локальні); 5) залежно від способу волевиявлення виборців розрізняють прямі та непрямі В. Крім того, інколи вибори поділяють на однопартійні, багатопартійні чи безпартійні; альтернативні та безальтернативні; основні та додаткові тощо.

**Виборча (грошова) застава** - грошова сума, яку зобов'язані внести на спеціальний рахунок політичні партії (блоки) або окремі кандидати під час реєстрації. Закон України «Про вибори народних депутатів України» (ст. 44), наприклад, передбачає, що партія (блок) вносить В. з. в розмірі 2500 мінімальних розмірів заробітної плати.

**Виборча діляниця** - частина території виборчого округу, утворена для підготування і проведення голосування та підрахунку голосів виборців. В. д. утворюються, за винятком окремих випадків, територіальними виборчими комісіями.

**Виборча квота (виборчий метр, виборча частка)** - найменше число голосів, необхідне для обрання одного кандидата у пропорційній або

483

змішаній виборчій системі. Наприклад, для встановлення результатів виборів народних депутатів України виборча квота обчислюється за формулою:  $V. к. = X: 450$ , де В. к. - виборча квота, X - сумарна кількість голосів виборців, поданих за кандидатів у депутати, включених до виборчих списків партій (блоків), що отримали три та більше відсотків голосів виборців.

**Виборча система** - 1. Система суспільних відносин, які складаються з виборами органів публічної влади та визначають порядок їх формування. Ці відносини регулюються конституційно-правовими нормами, які сукупно утворюють конституційно-правовий інститут виборчого права. 2. Певний спосіб розподілу депутатських мандатів між кандидатами залежно від результатів голосування виборців або інших уповноважених осіб. При цьому виділяють три основні види виборчих систем, які різняться порядком установлення результатів голосування - мажоритарна, пропорційна та змішана. Мажоритарна В. с. базується на принципі: обраним вважається кандидат, який отримав установлену більшість голосів виборців у виборчому окрузі, в якому він балотувався, або в цілому по країні (у разі президентських виборів) - в Україні застосовується на президентських і на виборах депутатів сільських, селищних рад та сільських селищних, міських голів. Пропорційна В. с. передбачає такий порядок визначення результатів голосування, за якого розподіл мандатів між партіями, що виставили своїх кандидатів до представницького органу, здійснюється відповідно до кількості отриманих ними голосів - в Україні з 1 жовтня 2005 р. буде застосована на парламентських виборах, виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у місті рад. Змішана В. с. заснована на поєднанні елементів мажоритарної та пропорційної систем: частина депутатів обирається за однією системою, частина - за іншою - в Україні застосовується на парламентських виборах (до 1 жовтня 2005 р.).

**Виборче право** - 1. Головний конституційно-правовий інститут, якого складають норми, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з формуванням представницьких та

інших виборних органів публічної влади (об'єктивне В. п.). 2. Закріплене Конституцією України і гарантоване державою право громадянина України вільно обирати та бути обраним до виборних органів публічної влади (суб'єктивне В. п.). При цьому виділяють активне (право обирати) В. п. і пасивне (право бути обраним) В. п.

**Виборчий бюлетень** - виборчий документ затвердженої форми для таємного голосування. В. б. видається виборцеві дільничною виборчою комісією на підставі списку виборців і за умови пред'явлення виборцем відповідного документа.

**Виборчий округ** - територіальна або інша виборча одиниця, в межах якої об'єднуються виборці для обрання депутатів.

**Виборчий процес** - здійснення громадянами, політичними партіями, виборчими комісіями, іншими суб'єктами виборчого процесу виборчих процедур, передбачених виборчим законодавством України. В. п. здійснюється у кілька стадій: складання списків виборців; утворення вибор-

чих округів; утворення виборчих дільниць; утворення виборчих комісій; висування та реєстрація кандидатів; проведення передвиборної агітації; голосування; підрахунок голосів виборців і встановлення підсумків голосування; встановлення результатів виборів.

**Виборчі комісії** - спеціальні колегіальні виборчі органи, що утворюються у порядку, визначеному законом, для підготування і проведення виборів до органів публічної влади. В Україні утворюються такі виборчі комісії: Центральна В. к., окружні В. к., територіальні В. к., дільничні В. к.

**Виконавча влада** - гілка державної влади, здійснення якої згідно з теорією поділу влади покладається на систему органів В. в.- сукупність органів державної влади, наділених компетенцією в галузі державного управління та матеріальними, фінансовими, кадровими, інформаційними та іншими ресурсами, необхідними для її реалізації в організаційних і правових формах та із застосуванням методів діяльності, що передбачені Конституцією України для виконавчої гілки влади.

**Вища рада юстиції** - колегіальний, незалежний орган, відповідальний за формування високопрофесійного суддівського корпусу, здатного кваліфіковано, сумлінно та неупереджено здійснювати правосуддя на професійній основі, а також за прийняття рішень стосовно порушень суддями і прокурорами вимог щодо несумісності та в межах своєї компетенції про їхню дисциплінарну відповідальність.

**Відповідальність у конституційному праві** - відповідальність суб'єктів конституційного права, передусім органів публічної влади, їхніх посадових осіб, за порушення конституційно-правових норм. Формами такої відповідальності можуть бути: накладання вето на правовий акт, скасування правового акта, дострокове припинення повноважень, усунення з поста, визнання виборів недійсними тощо.

**Відставка** - дострокове припинення повноважень органу публічної влади, його посадової особи за власним бажанням (наприклад, В. Президента України) або внаслідок обставин, передбачених законом (наприклад, В. Кабінету Міністрів України з ініціативи Президента України, внаслідок прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України).

**Вільний мандат** - форма взаємозв'язків депутата парламенту, іншого представницького органу зі своїми виборцями, яка характеризується тим, що депутат вважається представником усього народу (територіальної громади), ніхто не може відкликати його або давати обов'язкові накази. Беручи участь у здійсненні функцій парламенту (представницького органу місцевого самоврядування), він пов'язаний лише нормами Конституції, відповідальністю перед Богом та своєю совістю, яка повинна підказувати йому, яке рішення приймати щодо тих чи інших проблем, які обговорюються в парламенті чи іншому представницькому органі. Вперше принцип В. м. був сформульований англійським вченим і законодавцем Едмундом Бруком у 1774 р., і його

основні положення зводяться до такого: 1) мандат є загальним (тобто, хоча депутати й можуть обиратися на виборчих округах, вони представляють усю націю); 2) мандат - не імпера-

485

тивний, а факультативний (його здійснення вільне від примусу, депутат не зобов'язаний робити щось конкретне, зокрема брати участь у парламентських засіданнях, не зобов'язаний враховувати думку своїх виборців); 3) мандат не підлягає відкликанню; 4) мандат у його здійсненні не потребує схвалення дій мандатарія (презумпція відповідності волі депутатів волі народу не підлягає запереченню). Конституція України, регулюючи питання статусу народних депутатів України, базується на принципі вільного депутатського мандата (хоча прямо про це в тексті Конституції України і не говориться). Такий висновок обґрунтований тим, що Конституція України не передбачає обов'язковості для депутатів наказів виборців і можливості відкликання депутата виборцями.

**Властивості (юридичні) Конституції України** - її специфічні риси як Основного Закону, що відрізняють Конституцію України від інших нормативно-правових актів, характеризують її сутність і зміст. До В. ю. К. У. відносять: юридичне верховенство, стабільність, пряму дію норм, особливий механізм правового захисту.

**Воєнний стан** - особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

**Вотум** (лат. votum - бажання, воля) - рішення, ухвалене більшістю голосів виборців або членів представницької установи. Наприклад, В. виборчий - результати виборів президента, парламенту тощо. У парламентській практиці В. - вираження довіри (недовіри) уряду, посадовій особі тощо. Конституція України (ст. 87) передбачає право Верховної Ради України приймати резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України.

**Гарантії місцевого самоврядування** - сукупність способів і засобів, що забезпечують повну та ефективну реалізацію територіальними громадами, їхніми органами та посадовими особами права на місцеве самоврядування.

**Генеральний прокурор України** - очолює прокуратуру України. Призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України. Верховна Рада України може висловити недовіру Г. п. У., що має наслідком його відставку з посади. Строк повноважень - п'ять років. Г. п. У.: 1) спрямовує роботу органів прокуратури і здійснює контроль за їхньою діяльністю; 2) призначає першого заступника, заступників Г. п. У., керівників структурних підрозділів, головного бухгалтера, інших працівників Г. п. У.; 3) затверджує структуру і штатну чисельність підпорядкованих органів прокуратури, розподіляє кошти на їх утримання; 4) призначає за погодженням із Верховною Радою Автономної Республіки Крим прокурора Автономної Рес-

публіки Крим; 5) призначає заступників прокурора Автономної Республіки Крим, прокурорів областей, міст Києва і Севастополя, їхніх заступників, міських, районних, міжрайонних, а також прирівняних до них інших прокурорів; 6) відповідно до законодавства визначає порядок прийняття, переміщення та звільнення прокурорів,

слідчих прокуратури та інших спеціалістів, за винятком осіб, призначення яких передбачено Законом України «Про прокуратуру»; 7) відповідно до законів України видає обов'язкові для всіх органів прокуратури накази, розпорядження, затверджує положення та інструкції; 8) присвоює класні чини згідно. Вносить подання Президенту України про присвоєння класних чинів державного радника юстиції 1, 2 і 3-го класів.

**Глава держави** - особа, яка формально займає найвищу сходинку в державній ієрархії та здійснює верховне представництво держави у внутрішньо- та зовнішньополітичних відносинах. Юридичними формами Г. д. є: 1) монарх; 2) президент; 3) колегіальна президентура - обраний парламентом на визначений термін колегіальний орган, який здійснює функції глави держави (наприклад, Державна рада на Кубі, два капітан-регента в Сан-Маріно, Федеральна рада у Швейцарії); 4) глава уряду, на якого покладається здійснення функцій глави держави (наприклад, землі ФРН); 5) одноосібний або колегіальний узурпатор - особа чи колегіальний орган, які здійснюють владу без правових підстав, не маючи при цьому ні «царського» походження, ні мандата виборщиків. В Україні главою держави є Президент України, який обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права способом таємного голосування строком на п'ять років.

**Голова Верховної Ради України** - вища посадова особа Верховної Ради України. Обирається Верховною Радою України зі свого складу таємним голосуванням. У будь-який час Г. В. Р. У. може бути відкликаний Верховною Радою України на його прохання, а також через незадовільну його роботу на цій посаді або інші обставини, що унеможливають виконання ним своїх обов'язків. Г. В. Р. У. відповідно до ст. 88 Конституції України та Регламенту Верховної Ради: веде засідання Верховної Ради України; організовує підготовку питань до розгляду на засіданнях Верховної Ради України; підписує акти, прийняті Верховною Радою України; представляє Верховну Раду України в зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав; організовує роботу Апарату Верховної Ради України; вживає заходів до охорони та захисту честі й гідності Верховної Ради, її органів та депутатів; видає розпорядження про опублікування актів Верховної Ради, що не потребують наступного підписання Президентом України; забезпечує внутрішню і зовнішню безпеку Верховної Ради; розпоряджається використанням приміщень, споруд, обладнання, а також територій, що перебувають у віданні Верховної Ради; затверджує положення про документооборот у Верховній Раді; забезпечує розроблення проекту кошторису витрат Верховної Ради; розпоряджається коштами, виділеними Верховній Раді згідно з затвердженим бюджетом і кошторисом витрат Верховної Ради тощо.

487

**Голосування** - найбільш демократична процедура ухвалення колективних рішень. Г. є необхідним атрибутом: 1) законодавчого процесу; 2) виборчого процесу і референдуму. 1) Г. завершується кожне читання під час обговорення законопроекту на пленарних засіданнях Верховної Ради України, приймаються закони та інші рішення Верховної Ради України. У Верховній Раді України застосовуються три види голосування: відкрите нефіксоване, відкрите фіксоване й таємне, шляхом подання бюлетенів. 2) В Україні Г. на всіх виборах публічної влади і референдумах є таємним, що передбачає заборону будь-якого контролю за волевиявленням виборців. Г. також є особистим - виборець не має права передавати свій виборчий бюлетень іншим особам. Забороняється отримання незаповненого виборчого бюлетеня від інших осіб, захоплення або змушування виборців до передання бюлетеня іншим особам підкупом, погрозами або іншим способом.

**Громадянство України** - стійкий, необмежений у просторі правовий зв'язок між фізичною особою та Україною, що знаходить свій вияв у їхніх взаємних правах та обов'язках.

**Громадська організація** - об'єднання громадян для задоволення й захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів.

**Громадянське суспільство** - необхідний і раціональний спосіб соціального життя, заснований на розумі, свободі, праві та демократії; суспільний устрій, за якого людині гарантується вільний вибір форм її економічного та політичного буття, гарантуються права людини і забезпечується ідеологічна багатоманітність.

**Громадянські (особові) права і свободи людини** - сукупність природних і невідчужуваних основоположних прав і свобод, що належать людині від народження і не залежать від її належності до громадянства певної держави. Становлять основу правового статусу людини.

**Гуманістичні засади конституційного ладу України** - основоположні принципи, які визначають і закріплюють провідну роль громадянина в державному будівництві та місцевому самоврядуванні. До Г. з. к. л. У. відносять принципи гуманізму та народного суверенітету.

**Декларація про відмову від іноземного громадянства** - документ, в якому особа засвідчує свою відмову від громадянства іншої держави і зобов'язується не користуватися правами цієї держави і не виконувати обов'язків, пов'язаних із належністю до її громадянства.

**Декларація про відсутність іноземного громадянства** - документ, в якому особа повідомляє про відсутність у неї іноземного громадянства з обґрунтуванням причин такої відсутності.

**Делеговані повноваження** - окремі повноваження, віднесені до компетенції органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, якими згідно з законом або договором наділяється інший орган виконавчої влади або місцевого самоврядування. Делегування повноважень здійснюється: а) законом - органам місцевого самоврядування надаються законом окремі повноваження органів виконавчої влади; б) до-

говором - окремі повноваження органу місцевого самоврядування (наприклад, повноваження з управління об'єктом права комунальної власності територіальної громади) передаються органу місцевого самоврядування іншого територіального рівня або іншої територіальної громади; в) рішенням районної, обласної ради, що ухвалюється відповідно до закону - делегування повноважень районних та обласних рад відповідним державним адміністраціям.

**Делеговані повноваження органу самоорганізації населення** - повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (в разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє орган самоорганізації населення.

**Демократична держава** - держава, устрій і діяльність якої відповідає волі народу, загально визнаним правам і свободам людини і громадянина. Рисами України як Д. д. є: реальна представницька демократія; організація державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову; конституційне закріплення та реалізація на практиці принципу ідеологічного і політичного плюралізму; визнання та гарантованість місцевого самоврядування; пріоритет прав і свобод людини і громадянина.

**Депутат** - особа, обрана до парламенту або представницького органу місцевого самоврядування. Д. набуває особливого статусу, який забезпечує йому необхідні умови для участі в законодавчій та іншій діяльності відповідного представницького органу. Правовий статус народного депутата України встановлений Конституцією України та Законом України «Про правовий статус народного депутата України» від 17 листопада

1992 р. Гарантіями діяльності народного депутата України є: непорушність повноважень народного депутата; депутатська недоторканність; забезпечення народного депутата інформаційними матеріалами та юридичною допомогою; переважне право виступу з питань депутатської діяльності в державних засобах масової інформації; відповідальність посадових осіб за невиконання обов'язків щодо народного депутата; захист трудових прав народного депутата; компенсація витрат, пов'язаних з депутатською діяльністю; право народного депутата мати до десяти помічників-консультантів і помічників-консультантів, які працюють на громадських засадах; право народного депутата на належні умови для виконання депутатських повноважень; право народного депутата на належні житлові умови та на безоплатний проїзд.

**Депутатська недоторканність** - принцип депутатського мандата, згідно з яким депутат не може бути без його письмової згоди або згоди парламенту, іншого представницького органу притягнутий до кримінальної відповідальності, затриманий, заарештований або підданий заходам адміністративного стягнення, що накладається в судовому порядку. Конституція України (ст. 80) гарантує Д. н. народним депутатам України.

**Депутатські групи (фракції)** - формуються як на партійній, так і на позапартійній основі. Д. г., сформовані на основі партійної належності депутатів, називаються депутатськими фракціями. До складу Д. ч. (ф.)

489

можуть входити й позапартійні депутати, які підтримують програмні документи відповідної партії. Д. г. (ф.), сформовані на позапартійній основі, об'єднують депутатів, які поділяють однакові або схожі погляди з питань державного і соціально-економічного розвитку. Відповідно до Регламенту Верховної Ради України зареєстровані Д. г. (ф.) користуються правами: на пропорційне (виходячи з кількості їх членів) представництво в усіх органах Верховної Ради України та офіційних парламентських делегаціях; на виступ свого представника з усіх питань порядку денного на засіданнях Верховної Ради України та її органів; Д. г. (ф.), з ініціативи якої розглядається питання, має право на виступ свого представника після припинення обговорення на засіданнях Верховної Ради України та її органів.

**Державний Герб** (польс. herb, від нім. Erbe - спадщина) - відмінний знак, що є офіційною емблемою держави, яка зображується на прапорах, грошових знаках, печатках і деяких офіційних документах. Згідно з Конституцією України (ч. 3 ст. 20) Великий Д. Г. України встановлюється з урахуванням малого Д. Г. України та герба Війська Запорізького законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. При цьому головним елементом Великого Д. Г. України є Знак Княжої Держави Володимира Великого (малий Д. Г. України) - ч. 4 ст. 20 Конституції України.

**Державний Гімн** (грец. uvo^- урочиста пісня) - музикально-поетичний твір, який разом з Державним Гербом і Державним Прапором є офіційним символом держави. Конституція України (ч. 5 ст. 20) встановлює, Що Д. Г. України є національний гімн на музику М. Вербицького зі словами, затвердженими законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. Текст Д. Г. України затверджено Законом України «Про Державний Гімн України» від 6 березня 2003 р.

**Державний комітет (державна служба)** - центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів чи міністрів. Д. к. (д. с.) 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. Д. к. (д. с.) очолює його голова.

**Державний кордон України** - лінія і вертикальна поверхня, що проходять цією лінією, які визначають межі території України - суходолу, вод. надр, повітряного простору.

**Державний лад** - система основних політико-правових, економічних, соціальних відносин, які закріплюються державно-правовими (конституційно-правовими) нормами. Д. л. може бути конституційним, якщо мова йде про конституційну державу, тобто державу, яка впливає на суспільний лад правовим шляхом (установлюючи або санкціонуючи правові норми, забезпечуючи їх реалізацію на основі Конституції та інших

легітимних джерел права), виконує певні обов'язки перед людиною і суспільством, і неконституційним - Д. л. тоталітарної держави.

**Державний Прапор** - офіційний відмінний знак (емблема) держави, символ її суверенітету. Згідно з Конституцією України (ч. 2 ст. 20) Д. П. України являє собою стяг із двох рівновеликих горизонтальних смуг синього і жовтого кольорів.

**Державний суверенітет** - верховенство державної влади всередині країни, її повнота, незалежність у зовнішніх відносинах, загальний характер та і винятковість.

**Державний устрій** - політико-територіальна організація держави, яка характеризується статусом її територіальних одиниць, формою їх правових відносин між собою та з державою в цілому. Сучасній практиці державного будівництва відомі три форми Д. у.: унітарна, федеративна та обласна (Іспанія, Італія) держава.

**Децентралізація** - процес передання частини функцій і повноважень центральних органів виконавчої влади органам регіонального та місцевого самоврядування.

**Джерела галузі конституційного права** - форми вираження та організації його структурних одиниць - конституційно-правових норм. Д. г. к. п. перебувають у певній ієрархічній підпорядкованості (за їхньою юридичною силою). Систему Д. г. к. п. становлять Конституція України, закони й міжнародні договори України, нормативні укази Президента України, нормативні постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, статuti територіальних громад та інші нормативні акти місцевого самоврядування, а також спеціальні джерела - акти колишніх СРСР та УРСР.

**Дипломатичне представництво** - посольство (нунціатура), місія (інтернунціатура) або інше дипломатичне представництво іноземної держави (персонал, споруди та приміщення).

**Дипломатичне представництво України** - постійно діюча установа України за кордоном, що покликана підтримувати офіційні міждержавні відносини, здійснювати представництво України, захищати інтереси України, права та інтереси її громадян і юридичних осіб.

**Дипломатичні привілеї та імунітети** - сукупність особливих пільг, прав і переваг, які надаються іноземним дипломатичним агентам і консульським посадовим особам, їх персоналові, іншим особам, які користуються захистом на території держави перебування відповідно до міжнародного права.

**Договір (міжнародний)** - міжнародна угода, укладена між державами в письмовій формі і регульована міжнародним правом, незалежно від того, чи викладена така угода в одному документі, двох чи кількох зв'язаних між собою документах, а також незалежно від її конкретного найменування.

**Дозвіл на імміграцію** - рішення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції та підпорядкова-



них йому органів, що надає право іноземцям та особам без громадянства на імміграцію.

Загальне виборче право - важливий конституційний принцип виборчого права України, зміст якого полягає ось у чім: 1) право голосу на виборах і референдумах мають лише громадяни України. Вимога належності до громадянства України пов'язана з тим, що виборче право - це найважливіша форма участі громадянина в управлінні державними справами, воно належить до політичних прав; відповідно, негромадяни, зокрема й апатриди, які проживають на території України, не наділяються виборчим правом; 2) забороняються будь-які привілеї чи обмеження виборчих прав окремих груп громадян залежно від природних властивостей громадянина України як людини та від його громадянських рис. При цьому серед природних властивостей у виборчому законодавстві України перелічені раса, колір шкіри,' стать, а до переліку громадянських властивостей внесено політичні, релігійні та інші переконання, етнічне та соціальне походження, майновий стан, місце проживання, мовну належність; 3) забороняються обмеження щодо участі громадян у виборчому процесі, які не передбачені Конституцією України та виборчим законодавством України.

**Загальні збори (за місцем проживання громадян)** - зібрання всіх або частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення.

**Закон** - нормативно-правовий акт, що приймається органом законодавчої влади (Верховною Радою України), чи безпосередньо народом України (на всеукраїнському референдумі) з дотриманням вимог законодавчої процедури, який має вищу (відносно всіх інших нормативно-правових актів) юридичну силу та регулює найбільш важливі суспільні відносини переважно загального характеру. Перелік питань, що визначаються або встановлюються у З. України, міститься у ст. 92 Конституції України.

**Законодавча ініціатива** - офіційне внесення до Верховної Ради України уповноваженим суб'єктом законопроекту або законодавчої пропозиції. Законопроект та законодавча пропозиція - дві основні форми реалізації права З. і. 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. Відповідно до ст. 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і Національному банку України.

**Законодавчий процес** - чітко врегульована Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України діяльність спеціально уповноважених органів і посадових осіб (суб'єктів З. п.), що полягає у творенні законів. Ця діяльність здійснюється в кілька послідовних етапів, або стадій. Звичайно виділяють такі основні стадії З. п.: підготування законопроекту (законодавчої пропозиції) та внесення його до Верховної Ради -

законодавча ініціатива; попередній розгляд законопроекту в комітетах Верховної Ради; обговорення законопроекту на пленарних засіданнях Верховної Ради з його подальшим прийняттям або відхиленням (повністю чи частково); підписання (санкціонування) та оприлюднення закону. Крім основних, може виникнути потреба в додатковій стадії - обговорення вмотивованих пропозицій Президента України в разі повернення ним прийнятого закону до Верховної Ради України (повторний розгляд).

**Законопроект** - текст проекту закону, що подається до парламенту, іншого законодавчого органу для прийняття в установленому порядку. Регламент Верховної Ради України передбачає відмінність між З. і законодавчою пропозицією (двома формами реалізації права законодавчої ініціативи): якщо З. являє собою текст майбутнього закону з

усіма його атрибутами (преамбулою, статтями, параграфами тощо), то законодавча пропозиція - це ідея або концепція майбутнього закону.

**Законопроект конституційний** - законопроекти, що передбачають внесення змін чи доповнень до Конституції.

**Запит депутатський** - вимога депутата парламенту, іншого представницького органу, яка заявляється, на сесії парламенту, іншого представницького органу до підконтрольних і підзвітних йому органів та посадових осіб, дати офіційну відповідь із питань, віднесених до їхньої компетенції, якщо його попередні депутатські звернення до них не було задоволено.

**Засади конституційного ладу України** - 1. Система закріплених у Конституції України вихідних принципів територіальної, політичної, соціальної та економічної організації держави, взаємовідносин держави з людиною та інститутами громадянського суспільства. 2. Загальний конституційно-правовий інститут, який становлять норми Конституції України, що закріплюють основні принципи організації держави, характеризують її як конституційну, а також визначають засади і принципи взаємовідносин держави з людиною та інститутами громадянського суспільства.

**Заява (клопотання)** - звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством України їхніх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи вади в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їхньої діяльності. Тільки к.- письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

**Імперативний мандат** - форма взаємозв'язків депутата парламенту, іншого представницького органу зі своїми виборцями. Принцип І. м. обґрунтовувався на основі положень доктрини народного суверенітету, сформульованої Жан-Жаком Руссо в XVIII ст., яка базується на ідеї неподільності й непередставництва народного суверенітету: представляти можна не сам суверенітет, а лише владу (за Ж.-Ж. Руссо, депутати не можуть бути представниками народу, вони є лише його уповноваженими). Обов'язковими елементами І. м. є пов'язаність депутата волею

493

виборців (накази виборців) і можливість відкликання депутата виборцями. У практичному плані І. м. немає ніякого сенсу, оскільки звернення депутата до своїх виборців із кожного питання, яке обговорюється парламентом, іншим представницьким органом, внаслідок лише суто технічних проблем, не кажучи про інші аспекти, може повністю дезорганізувати його роботу. Принцип І. м. закріплювався в «радянських» конституціях.

**Імпічмент** (англ. impeachment - недовіра, від старофр. Empeech-ment - осуд, обвинувачення) - спеціальна процедура (правила) щодо притягнення до відповідальності вищих посадових осіб (президента, міністра тощо) у випадках порушення ними законів держави. В Україні процедура І. передбачена стосовно Президента України (ст. 111 Конституції України), а її застосування можливе за таких умов: 1) наявності висновку Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину;

2) наявності висновку Конституційного Суду України щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про І. Президент України має право заявити про відмову від участі в процедурі І., що тягне за собою припинення його повноважень на підставі, передбаченій ст. 109 Конституції України (відставка Президента України). Сама процедура І. має такі стадії: 1) ініціювання питання про усунення Президента з поста в порядку І. більшістю

від конституційного складу Верховної Ради України; 2) ухвалення Верховною Радою не менш як двома третинами від її конституційного складу рішення про звинувачення Президента;

3) ухвалення Верховною Радою не менш як трьома четвертими від її конституційного складу рішення про усунення Президента з поста.

**Інавгурація** (від лат. *inauguro* - посвячую) - урочиста церемонія вступу на пост глави держави. Стаття 104 Конституції України передбачає, що новообраний Президент України вступає на пост не пізніше ніж через 30 днів після офіційного оголошення результатів виборів, з моменту складення присяги народом на урочистому засіданні Верховної Ради України. Приведення Президента України до присяги здійснює Голова Конституційного Суду України.

**Індемнітет** [від лат. *indemnitas (indemnitate)* - відшкодування збитків] - 1. Звільнення депутата парламенту від юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах під час здійснення повноважень (за винятком відповідальності за образу чи наклеп). Конституція України (ч. 2 ст. 80) закріплює цей привілей як принцип статусу народного депутата України. 2. Винагорода депутата за його парламентську діяльність, що містить заробітну плату, оплату проїзду і користування засобами зв'язку, утримання апарату тощо. Відповідно до ст. 33 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. оплата праці народного депутата України проводиться в розмірах, установлених Верховною Радою України.

**Іноземець** - особа, яка не перебуває в громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав.

**Кабінет Міністрів України** - вищий орган у системі органів виконавчої влади. К. М. У. здійснює функції, пов'язані з керівництвом виконавчо-розпорядчою діяльністю в різних сферах державного життя та спрямовуванням і координацією діяльності органів виконавчої влади. До складу К. М. У. входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри. Прем'єр-міністр України призначається Президентом України за згодою більше половини від конституційного складу Верховної Ради України. Персональний склад К. М. У. призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України.

**Каденція** (італ. *cadenza*, від лат. *Cado* - падаю, припиняюся) - проміжок часу, протягом якого виборна особа (орган) здійснює свої повноваження.

**Кворум** [від лат. *quorum (praesentia sufficit)* - чиеї (присутності' достатньо)] - кількість членів колегіального органу, присутність яких на його засіданнях необхідна для обговорення та ухвалення рішень.

**Колізії в конституційному праві** (від лат. *collisio* - зіткнення) - суперечності між нормами конституційного права. К. породжуються недосконалістю чинного законодавства, довільним тлумаченням джерел галузі конституційного права тощо.

**Комітети Верховної Ради України** - постійно діючі органи, які створюються на строк повноважень Верховної Ради України на основі пропорційного представництва депутатських груп і фракцій. Згідно зі ст. 89 Конституції України Верховна Рада України затверджує перелік комітетів, обирає голів цих комітетів. Основними функціями парламентських комітетів є здійснення законопроектної роботи, підготування і попередній розгляд питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України.

**Компетенція** (лат. *competentio*, від *compeo* - взаємно прагну; відповідаю, підходжу) - сукупність предметів відання та повноважень органу публічної влади або посадової особи, що визначають його місце в системі органів державної влади (в системі місцевого самоврядування).

**Компетенція місцевого самоврядування** - встановлена нормами Конституції та законів України сукупність прав, обов'язків і предметів відання територіальної громади,

органів і посадових осіб місцевого самоврядування, які забезпечують здійснення функцій і завдань місцевого самоврядування.

**Комунальна власність** - рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, зокрема банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частка в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права К. в. територіальної громади, а також кошти, отримані від їх відчуження.

**Конституційна комісія** - особлива комісія, яка створюється парламентом (іншим представницьким органом) для підготування проекту

495

нової конституції держави. В Україні Конституційну комісію (Комісію з розроблення нової Конституції Української РСР) було утворено Верховною Радою УРСР 24 жовтня 1990 р.

**Конституційне звернення** - письмове клопотання до Конституційного Суду України про необхідність офіційного тлумачення Конституції України та законів України з метою забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина, а також прав юридичної особи. Суб'єктами права на К. з. є громадяни України, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи.

**Конституційне подання** - письмове клопотання до Конституційного Суду України про визнання правового акта (його окремих положень) неконституційним, про визначення конституційності міжнародного договору або про необхідність офіційного тлумачення Конституції та законів України, а також звернення Верховної Ради про подання висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента з поста в порядку імпічменту. Суб'єктами права на К. п. є Верховна Рада, Президент, не менш як 45 народних депутатів України (підпис депутата не відкликається), Уповноважений Верховної Ради з прав людини, Верховний Суд, Кабінет Міністрів, інші органи державної влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування.

**Конституційне право України** - провідна галузь національного права України, що являє собою систему правових норм, які регулюють базові суспільні відносини, закріплюючи при цьому належність публічної влади, засади її організації та здійснення, гарантії основних прав і свобод людини і громадянина. Предмет К. п. У. становлять суспільні відносини, що виникають у всіх сферах життєдіяльності суспільства та які пов'язані з правами і свободами людини і громадянина (відносини між людиною та державою), організацією держави і публічної влади (владовідносини).

**Конституційний лад** - такий стан (або порядок) суспільних відносин, урегульованих конституційно-правовими нормами, що характеризує державу як конституційну, забезпечує підпорядкованість держави праву, сприяє закріпленню в суспільній практиці й правосвідомості справедливих, гуманних і правових взаємозв'язків між людиною, громадянським суспільством і державою.

**Конституційний Суд України** - єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні. К. С. У. вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України. К. С. У. складається з 18 суддів К. С. У.: шість суддів призначаються Президентом України після консультації з Прем'єр-міністром та Міністром юстиції щодо кандидатур на посади суддів К. С. У.; шість суддів призначаються Верховною Радою України таємним голосуванням

шляхом подання бюлетенів; шість суддів призначаються з'їздом суддів. До повноважень К. С. У. належать прийняття рішення і подання висновків у справах щодо: конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради, актів Президента, актів

Кабінету Міністрів, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; відповідності Конституції України чинним міжнародним договорам України або тим міжнародним договорам, що вносяться до Верховної Ради для надання згоди на їх обов'язковість; додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту; офіційного тлумачення Конституції та законів України. Формами звернення до К. С. У. є конституційне подання та конституційне звернення.

**Конституційні принципи правового статусу людини і громадянина** - вихідні засади, на основі яких визначаються зміст і умови реалізації прав, свобод і обов'язків людини і громадянина. Конституція України згідно із загальнолюдськими цінностями та міжнародно-правовими нормами в галузі прав людини, які визначені Загальною декларацією прав людини (1948 р.), Міжнародним пактом про економічні, соціальні та культурні права (1966 р.), Міжнародним пактом про громадянські та політичні права (1966 р.), Європейською конвенцією про захист прав людини і основних свобод (1950 р.), іншими міжнародно-правовими документами, закріплює щодо правового статусу людини і громадянина такі принципи: свободи людини; рівності людей у своїй гідності та правах; невідчужуваності та непорушності прав і свобод людини; гарантованості прав, свобод і обов'язків людини і громадянина; невичерпності конституційного переліку прав і свобод людини і громадянина; рівності конституційних прав і свобод громадян України та рівності їх перед законом; єдності прав людини та її обов'язків перед суспільством.

**Конституційно-правова відповідальність** - особливий вид юридичної відповідальності, яка передбачається конституційно-правовими нормами і настає за конституційний делікт (правопорушення). К.-п. в. має політичний і моральний характер. Її формами є: скасування або призупинення дії правового акта; дострокове припинення повноважень, усунення з поста; визнання виборів або результатів референдуму недійсними.

**Конституційно-правова норма** - загальнообов'язкове правило поведінки, встановлене або санкціоноване державою з метою охорони та регулювання суспільних відносин, які складають предмет галузі конституційного права. К.-п. н. характеризуються особливим змістом (регулюють особливе коло відносин), установчим характером приписів (визначають основи побудови правової системи та державного механізму), основоположним джерелом (Конституція України), особливостями структури (переважна більшість не містить санкції), особливим колом суб'єктів (народ, держава тощо), загальнорегулятивним характером (норми-принципи, норми-дефініції, норми-програми тощо).

**Конституційно-правовий інститут** - відносно самостійний відокремлений комплекс конституційно-правових норм, що регулюють у межах галузі конституційного права певну сферу або групу однорідних суспільних відносин. Виділяють загальні (генеральні), головні та початкові К.-п. і.

Конституційно-правові відносини - суспільні відносини, врегульовані конституційно-правовими нормами, тобто відносини, суб'єкти яких наділяються взаємними правами та обов'язками згідно з приписом конституційно-правової норми. К.-п. в. характеризуються специфічним змістом (пов'язані зі здійсненням публічної влади та реалізацією прав і

свобод людини і громадянина), особливим суб'єктним складом, особливим механізмом реалізації прав та обов'язків суб'єктів (у значній частині цих відносин права та обов'язки суб'єктів реалізуються не безпосередньо, а через інші відносини).

**Конституціоналізм** - 1. Політико-правова доктрина, що обґрунтовує необхідність установа конституючого ладу. 2. Правління, обмежене конституцією (конституційне правління); політична система, що спирається на конституцію та конституційні методи правління. 3. Ідейно-політичний рух, спрямований на встановлення конституючого правління. .

**Конституція (формально-юридична)** - Основний Закон держави, що приймається в особливому порядку, має найвищу юридичну силу та регулює найважливіші суспільні відносини, які визначають принципи організації та здійснення державної влади, взаємовідносин держави з людиною, закріплюючи при цьому засади конституючого ладу, гарантії прав і свобод людини і громадянина, систему, порядок організації та компетенцію органів державної влади, територіальний устрій держави, державні символи, засади місцевого самоврядування.

**Контрасигнація** ((від лат. contra - проти і signo - підписую, засвідчую) - попереднє скріплення акта глави держави підписами прем'єр-міністра і міністра, відповідального за цей акт та його виконання, внаслідок чого вони приймають на себе юридичну і політичну відповідальність за акт глави держави. Конституція України (ст. 106) передбачає необхідність К. актів Президента України, що видаються з питань, пов'язаних зі здійсненням представництва держави в міжнародних відносинах, керівництвом зовнішньополітичною діяльністю держави, веденням переговорів та укладанням міжнародних договорів України; прийняттям рішення про визнання іноземних держав; призначенням і звільненням глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; припиненням повноважень Верховної Ради України; призначенням членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиненням їхніх повноважень на цих посадах; призначенням на посади та звільненням із посад Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України; утворенням, реорганізацією та ліквідацією міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; призначенням на посади та звільненням із посад вищого командування Збройних сил України, інших військових формувань; здійсненням керівництва у сферах національної безпеки та оборони держави; керівництвом роботою Ради національної безпеки та оборони України; прийняттям у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, ого-

лошення в разі необхідності окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації; призначенням третини складу Конституційного Суду України; утворенням судів; присвоєнням вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів.

**Ліберальна (європейська) концепція прав людини** - базується на ідеї природних, невідчужуваних прав людини та обґрунтовує необхідність конституючого визначення таких умов, які сприяли б вільному розвитку особи. Філософською основою цієї концепції є вчення про свободу як про природний стан людини та вищої соціальної цінності після самого життя. Вперше концепцію було відтворено в Декларації незалежності США 1776 р. та в Декларації прав людини і громадянина 1789 р. (Франція). Основні положення концепції зводяться до такого: 1) всі люди народжуються вільними і ніхто не має права відчужувати їхні природні права, а охорона цих прав - головне призначення держави; 2) свобода полягає у можливості людини робити все, що не завдає шкоди іншій людині, тобто свобода людини не може бути абсолютною, вона обмежується свободою інших людей. Основа свободи - рівність можливостей для всіх; 3) межі свободи можуть бути визначені лише законом, який є мірою свободи: дозволено все, що не

заборонено законом; 4) частина дозволеного визначається через права людини, які закріплюються конституцією з метою допомогти людині усвідомити свої можливості та орієнтувати державу на їх першочерговий захист, але конституційний перелік прав людини не може вважатися вичерпним; 5) обмеження прав людини можливе лише у виняткових випадках і здійснюється з метою сприяти загальному добробуту в демократичному суспільстві.

**Мандат (депутатський)** (лат. *mandatum*, від *mando* - доручаю) - 1. Документ, що підтверджує законність повноважень депутата парламенту, іншого представницького органу. 2. Публічна функція, що покладається на депутата парламенту, іншого представницького органу шляхом виборів і зміст якої визначається Конституцією та законами держави. Конституція України закріплює такі принципи народного депутата України: вільний депутатський мандат; здійснення повноважень народним депутатом на постійній основі; несумісність депутатського мандата з іншими видами діяльності; рівноправність депутатів; депутатська недоторканність і депутатський індемнітет.

**Мандатарій** (лат. *mandatarius*) - особа, орган, держава, що одержали мандат.

**Матеріальна конституція** - велика кількість прийнятих у різні часи нормативних актів, а також судових рішень і конституційних звичаїв, що визначають засади державного ладу, основи організації органів державної влади, закріплюють і гарантують права і свободи людини, регулюють її взаємовідносини з державною владою. М. к. не має формалізованого характеру, тобто акти, які її складають, не мають вищої юридичної сили щодо інших законів.

499

**Методи конституційно-правового регулювання** - сукупність прийомів і засобів, за допомогою яких упорядковуються суспільні відносини, що становлять предмет галузі конституційного права. Основними такими методами є: установлення прав, дозволення, заборона, покладання обов'язків і відповідальності.

**Методи науки конституційного права** - сукупність правил, засобів, принципів наукового пізнання, які застосовуються в наукових дослідженнях і забезпечують отримання об'єктивних достовірних знань. У науці конституційного права застосовуються методи: формально-юридичного аналізу, порівняльно-правовий, історичний, системний, статистичний, конкретно-соціологічні.

**Міністерство** - головний (провідний) орган у системі центральних органів виконавчої влади для забезпечення реалізації державної політики у визначеній сфері діяльності. Керівництво М. здійснює міністр. Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення і впровадження Програми Кабінету Міністрів України з відповідних питань, реалізацію державної політики у визначеній сфері державного управління. Він здійснює управління в цій сфері, спрямовує та координує діяльність інших органів виконавчої влади з питань, віднесених до його відання.

**Місцеве самоврядування** - гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

**Місцеві збори** - обов'язковий грошовий внесок, що за рішенням місцевої ради стягується на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці з організацій та фізичних осіб з метою компенсації вартості комунальних послуг, які надаються платникові місцевого збору в системі місцевого самоврядування. На відміну від місцевого податку, М. з. мають відплатний характер, виступаючи однією з умов здійснення в

інтересах платника місцевого збору певних дій, пов'язаних з наданням йому відповідних послуг.

**Місцеві податки** - запроваджені відповідно до закону сільськими, селищними, міськими радами обов'язкові безвідплатні платежі, що стягуються на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці з організацій і фізичних осіб відчуженням належних їм правом власності, господарського відання або оперативного управління коштів із метою фінансового забезпечення виконання функцій місцевого самоврядування та зараховуються до місцевого бюджету.

**Монарх** (від грец. *\xovapxoc*, - самодержець)- суверенна і не пов'язана політичною відповідальністю особа, якій влада належить за власним правом. Різновидами інституту М. є: монарх, який успадкував свій пост (наприклад, Велика Британія, Іспанія, Швеція); монарх, призначений своєю сім'єю - правлячою династією (Саудівська Аравія);

монарх федерації, обраний монархами суб'єктів федерації (Малайзія, ОАЕ).

**Монархія** (грец. *uovapxia* - єдиновладдя, єдинодержавність) - форма правління, за якої найвища державна влада повністю або частково зосереджена в руках монарха - одноосібного глави держави, який здійснює владу за власним правом, а не на підставі делегування. Найчастіше влада монарха є довічною і передається в спадщину.

**Надзвичайний стан** - особливий правовий режим, який може тимчасово вводиться в Україні чи в окремих її місцевостях у випадках виникнення 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 в разі спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України насильством, і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

**Народна конституція** - конституція держави, прийнята представницьким органом (установчими зборами, парламентом) або шляхом референдуму.

**Народний депутат України** - обраний відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» представник Українського народу у Верховній Раді України та уповноважений ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України та законами України.

**Народний суверенітет** - повновладдя народу, тобто володіння народом, який є єдиним джерелом влади, політичними та соціально-економічними засобами для реальної участі у здійсненні публічної, політичної влади (державної влади та місцевого самоврядування), в управлінні державними та суспільними справами. У співвідношенні «суверенітет народу - державний суверенітет» пріоритет належить суверенітету народу, він здійснює установчу владу і визначає конституційний лад держави та форму державної влади, його воля обов'язкова для всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

**Натуралізація** (від лат. *naturalis* - природний) - прийняття до громадянства держави за клопотанням особи. Закон України «Про громадянство України» (ст. 9) передбачає такі умови прийняття до громадянства України: 1) визнання і дотримання Конституції України та законів України; 2) зобов'язання припинити іноземне громадянство або не-перебування в іноземному громадянстві; 3) неперервне проживання на



законних підставах на території України протягом останніх п'яти років; 4) отримання дозволу на постійне проживання в Україні; 5) володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування; 6) наявність законних джерел існування. До громадянства України не приймається особа, яка: 1) вчинила злочин проти людства чи здійснювала геноцид; 2) засуджена в Україні до позбавлення волі за вчинення тяжкого злочину (до погашення або зняття судимості); 3) вчинила на території іншої держави діяння, яке визнано законодавством України тяжким злочином.

**Наука конституційного права** - галузева юридична наука, яка являє собою цілісну систему знань, висновків та ідей щодо основ повновладдя народу, правового статусу людини і громадянина, організації та діяльності органів державної влади, засад місцевого самоврядування тощо. Вона вивчає конституційно-правові норми, практику їх реалізації, досліджує закономірності розвитку галузі конституційного права, формулює практичні рекомендації з метою вдосконалення конституційно-правових норм і конституційно-правових відносин.

**Національний суверенітет** - повновладдя нації, її політична свобода, здатність самостійно визначати характер свого національного життя, зокрема здатність політично самовизначатися (відділятися та утворювати самостійну державу).

**Несумісність депутатського мандата** - здійснення депутатом парламенту, іншого представницького органу своїх повноважень на постійній основі та заборона мати інший представницький мандат, бути на державній службі, провадити будь-яку іншу діяльність за сумісництвом з отриманням матеріальної винагороди (за винятком викладацької, наукової роботи і літературної, художньої та мистецької діяльності у вільний від роботи час). Конституція України (ст. 78) закріплює Н. д. м. як важливий принцип статусу народного депутата України.

**Об'єднання громадян** - добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами їхніх прав і свобод. Видами О. г. є політичні партії та громадські організації.

**Обов'язок (юридичний) людини** - об'єктивно обумовлена вимога держави до людини діяти чітко визначеним у законі чином або утриматися від здійснення певних дій.

**Октройована конституція** (від франц. *octroyer* - дарувати) - 1. Конституція, вироблена без участі парламенту або установчих зборів та «дарована» народом монархом. 2. Конституція, що її надала колонії метрополія.

**Омбудсман, омбудсмен** (швед, *ombudsman* - представник чийх-не-будь інтересів) - спеціально обрана (призначена) посадова особа, на яку покладається здійснення контролю за дотриманням прав людини адміністративними органами. Відповідно до ст. 101 Конституції України парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Метою парламентського контролю, що його здійснює

Уповноважений, є: 1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; 2) додержання й повага до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами, зазначеними у ст. 2 цього Закону; 3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; 4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність із Конституцією України, міжнародними нормами у цій галузі; 5) поліпшення і подальший розвиток міжнародної співпраці в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; 6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; 7) сприяння правовій

інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу. Порядок призначення на посаду Уповноваженого, його правовий статус визначаються Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р.

**Орган державної влади** - організаційно відокремлена і відносно автономна складова частина єдиного державного апарату України, що являє собою колектив наділених спеціальним статусом громадян України (одну особу), заснований у встановленому законом порядку для виконання завдань і функцій держави та наділених з цією метою відповідними державно-владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах.

**Орган місцевого самоврядування** - орган, який утворюється територіальною громадою (територіальними громадами району, області) в установленому законом порядку для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування, наділених відповідно до закону владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах. До О. м. с. відносять: сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст; районні у містах ради та їхні виконавчі органи.

**Орган самоорганізації населення** - представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їхніх частин для вирішення таких завдань: створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції та законів України; задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм. О. с. н. - це будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети.

**Основні обов'язки людини і громадянина** - закріплені в Конституції України вимоги, які пред'являються кожній людині й громадянину, аби вона діяла певним, чітко визначеним конституційною нормою чином (або утрималася від учинення відповідних дій) для забезпечення інтересів суспільства, держави, інших людей і громадян; недотримання ж цих вимог тягне за собою юридичну відповідальність.

503

**Основні права та свободи людини і громадянина** - закріплені в Конституції України невід'ємні права і свободи людини і громадянина, що належать їм від народження чи на підставі наявності у них громадянства України, гарантуються Українською державою і становлять ядро правового статусу особи в Україні.

**Парламент** (англ. parliament, від фр. parler - говорити) - родова назва вищого колегіального загальнонаціонального представницького і законодавчого органу в демократичних державах, який відображає суверенну волю народу і працює на постійній основі (паралельна назва - легіслатура). П. України є Верховна Рада України (ст. 75 Конституції України).

**Петиція** (лат. petitio, від peto - прошу) - право громадян направляти індивідуальні та колективні послання в органи державної влади, органи місцевого самоврядування, до їх посадових осіб, які повинні дати відповідь на ці звернення. Виділяють три види П-пропозиції, заяви і скарги. Пропозиція - звернення особи або групи осіб до органу або посадової особи місцевого самоврядування, в якому містяться певні зауваження, побажання, спрямовані на покращання роботи цього органу, посадової особи. Заява - звернення особи або групи осіб до органу або посадової особи місцевого самоврядування з приводу реалізації права або законного інтересу заявника. Скарга - звернення особи або групи осіб до органу або посадової особи місцевого самоврядування з приводу порушення

права або законного інтересу під час розгляду в цьому органі (посадовою особою) конкретного питання з проханням переглянути це питання.

**Політична партія** - зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян - прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах. П. п. в Україні провадять свою діяльність відповідно до Конституції України, Закону України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 р., а також інших законів України та згідно із партійним статутом. В Україні забороняється утворення і діяльність П. п., якщо їхні програмні цілі або дії спрямовані на: 1) ліквідацію незалежності України; 2) зміну конституційного ладу насильницьким шляхом; 3) порушення суверенітету і територіальної цілісності України; 4) підрив безпеки держави; 5) незаконне захоплення державної влади; 6) пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової чи релігійної ворожнечі; 7) посягання на права і свободи людини; 8) посягання на здоров'я населення. П. п. не можуть мати воєнізованих формувань.

**Політичні права і свободи громадян** - сукупність конституційних прав, які надають громадянину можливість брати участь у політичному житті суспільства, в управлінні державними справами.

**Порушення іноземцями і особами без громадянства правил перебування в Україні** - проживання без документів на право проживання в Україні або проживання за недійсними документами, недодержання встановленого порядку реєстрації чи прописки або пересування і вибору місця проживання, ухилення від виїзду після закінчення визначеного їм

строку перебування, а також недодержання правил транзитного проїзду через територію України.

**Посада** - визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця органу державної влади (органу місцевого самоврядування) та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень.

**Посадові особи місцевого самоврядування** - особи, які на постійній основі обіймають посади в системі місцевого самоврядування, що характеризуються самостійним статусом (тобто не входять до штатного розпису жодного з органів місцевого самоврядування), пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих функцій і отримують заробітну плату з місцевого бюджету. До П. о. м. с. можна віднести сільських, селищних, міських голів.

**Постанова** - правовий акт колегіального органу державної влади. Може мати нормативний (наприклад, нормативні П. Кабінету Міністрів України) та ненормативний (наприклад, П. Верховної Ради України) характер.

**Права людини** - соціальна спроможність людини вільно діяти, самостійно обирати вид і міру своєї поведінки з метою задоволення різнобічних матеріальних і духовних потреб людини шляхом користування певними соціальними благами в межах, визначених законодавчими актами.

**Правова держава** - держава, в якій забезпечується верховенство права, послідовно проводиться принцип поділу влади та визнаються й гарантуються права і свободи кожної людини. Конституція України закріплює такі риси України як П. д.: верховенство права (ст. 8); здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ч. 1 ст. 6); вищий пріоритет прав і свобод людини і громадянина (ч. 1 ст. 19); незалежність суду (ч. 1 ст. 126); законність управління (ч. 2 ст. 19); правовий захист людини від порушення її прав державною владою (статті 55, 56).

**Правовий статус особистості** - юридично закріплене становище особистості в державі й суспільстві, що становить частину її суспільного статусу, належить до якості особи як

людини і громадянина та характеризує зв'язки особи з державою і політично організованим суспільством.

**Представницька демократія** - здійснення влади через вільно обрані народом представницькі органи.

**Представницький орган місцевого самоврядування** - виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення.

Президент [від лат. praesidens (praesidentis) - той, що сидить спереду] - обраний народом, парламентом або представницькою колегією глава держави, який отримує владу на визначений термін у порядку делегації. П. України може бути обраний громадянин України, який досяг 35-річного віку, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років і володіє державною мовою. Одна й та

505

сама особа не може бути П. України більше ніж два строки підряд. П. України не може мати іншого представницького мандата, обіймати посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян, а також провадити іншу оплачувану або підприємницьку діяльність чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку (ст. 103 Конституції України).

**Прокуратура України** (від лат. prociro - піклуюсь, керую) - система органів, які здійснюють нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів на території України. Відповідно до ст. 121 Конституції України на П. У. покладаються такі функції: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. До системи органів П. У. входять: Генеральна прокуратура України; прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), військові прокуратури регіонів і військова прокуратура Військово-Морських Сил України (на правах обласних); міські, районні, міжрайонні, інші прирівняні до них прокуратури, а також військові прокуратури гарнізонів (на правах міських).

**Пряма дія норм Конституції** - можливість звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України (ч. 3 ст. 8 Конституції України).

**Рада національної безпеки і оборони України** - координаційний орган із питань національної безпеки і оборони при Президентові України, до функцій якого Конституція України (ст. 107) відносить координацію і контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Головою Ради є Президент України. Персональний її склад формує Президент України. До складу за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України.

**Республіка** (лат. respublica, від res - справа і publicus - суспільний, всенародний) - форма правління, за якої всі вищі органи державної влади чи обираються громадянами на певний строк, чи формуються представницькими установами.

**Референдум** (лат. referendum - те, що має бути повідомлене) - важлива форма безпосередньої демократії, що являє собою голосування виборців (певної, визначеної законом групи виборців), шляхом якого ухвалюється рішення з будь-яких питань державного або самоврядного характеру крім тих, котрі згідно з законом не можуть бути

винесені на Р.), що обов'язкове для виконання органами, організаціями і громадянами, відносно яких це рішення має імперативний характер. Всеукраїнський Р.

призначається Верховною Радою України (з питання про зміну території України) або Президентом України (щодо змін Конституції України). Всеукраїнський р. проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як 3 млн громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по 100 тис. підписів у кожній області.

**Свобода** - 1. Природний стан існування народу і окремої людини, який характеризується можливістю діяти на власний розсуд. 2. Суб'єктивна можливість людини і громадянина здійснювати чи не здійснювати конкретних дій, що засновані на її конституційних (основних) правах і свободах.

**Сесія Верховної Ради України** (від лат. sessio - засідання) - термін, протягом якого Верховна Рада проводить пленарні засідання та ухвалює рішення з питань, віднесених до її відання Конституцією України. У перерві між пленарними засіданнями проводяться засідання комітетів та інших органів Верховної Ради.

**Система місцевого самоврядування** - сукупність різних організаційних форм та інститутів місцевої демократії, через які територіальна громада здійснює місцеве самоврядування.

**Скарга** - звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

**Соціальна держава** (від лат. socialis - громадський, суспільний) - держава, яка надає підтримку незахищеним верствам населення, намагається впливати на розподіл матеріальних благ відповідно до принципу соціальної справедливості з тим, щоб забезпечити кожній людині гідне існування та вільний розвиток. С. д. зобов'язується: проводити соціально спрямовану економічну політику; створювати умови для забезпечення громадян працею; охороняти найману працю і встановлювати гарантований мінімум оплати праці; сприяти розвитку освіти, охорони здоров'я, культури тощо; забезпечити підтримку сім'ї, дитинства, материнства та батьківства; розвивати системи соціальних служб, які забезпечують соціальний захист громадян; встановлювати пенсії, інші види соціальних виплат і допомог.

**Соціальні права людини і громадянина** - сукупність конституційних прав людини і громадянина, які надають їй можливість (за певних обставин) користуватися матеріальними благами, що надаються державою.

**Суб'єкти конституційно-правових відносин** (від лат. subjectum - підкладене) - особи, організації тощо, які згідно з приписами конституційно-правових норм є носіями взаємних юридичних прав і обов'язків. Коло С. к.-п. в. становлять: народ, держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, населення адміністративно-територіальних одиниць, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, політичні партії, громадські організації, виборчі комісії, депутати, громадяни України, іноземці, апатриди, депутати, кандидати тощо.

507

**Субсидіарність (у юридичному значенні)** (від лат. subsidiarius - допоміжний, додатковий) - принцип, згідно з яким розподіл повноважень між різними територіальними рівнями влади здійснюється таким чином, що найнижчий рівень влади отримує такі повноваження, які наступний за ним територіальний рівень влади не може здійснити ефективніше. Реалізація цього принципу дозволяє, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, а з іншого - цей рівень має володіти

організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість соціальних послуг, що надаються населенню, відповідно до загальнодержавних норм.

**Суверенітет** (від фр. *souverainete* - верховна влада) - верховенство і незалежність влади, тобто її право на власний розсуд розв'язувати свої внутрішні й зовнішні справи, без втручання в них будь-якої іншої влади. У конституційному праві розрізняють кілька видів (форм) С: державний, національний та народний.

**Судова влада** - одна з трьох гілок державної влади, основними функціями якої є: забезпечення та захист від порушень прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб; здійснення правосуддя; судовий контроль (нагляд) за законністю та обґрунтованістю застосування засобів процесуального примусу; тлумачення правових норм; офіційне посвідчення фактів, що мають юридичне значення; обмеження конституційної та іншої галузевої правосуб'єктності громадян.

**Судова система** - певним чином структурована сукупність судів відповідної держави, які виконують функції судової влади. С. с. України становлять Конституційний Суд України (вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України) та суди загальної юрисдикції (розглядають і вирішують у судових засіданнях цивільні, господарські, адміністративні, кримінальні та інші справи, передбачені законом). Своєю чергою, система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації та включає такі види судів: Верховний Суд України - найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції України, який забезпечує однакове застосування законодавства цими судами в порядку, встановлюваному законодавством України; вищі спеціалізовані суди - діють як суди касаційної інстанції щодо рішень місцевих та апеляційних судів, а у випадках, передбачених законом, - як суди апеляційної інстанції щодо рішень апеляційних судів, ухвалених у першій інстанції, а також переглядають справи за нововиявленими обставинами; апеляційні суди - діють як суди апеляційної інстанції щодо рішень місцевих судів, як суди першої інстанції в адміністративних, кримінальних і цивільних справах, що віднесені до їх підсудності законом, а також переглядають справи з огляду на нововиявлені обставини; місцеві суди - розглядають як суди першої інстанції, а також з огляду на нововиявлені обставини цивільні, господарські, адміністративні, кримінальні, справи про адміністративні правопорушення та інші справи у передбачених законом випадках, за винятком справ, віднесених законом до підсудності інших судів.

**Територіальна громада** - жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

**Тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України** - створюються Верховною Радою України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, за умови, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України. Висновки і пропозиції таких спеціальних слідчих комісій згідно з Конституцією України (ч. 5 ст. 89) не є вирішальними для слідства і суду.

**Тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України** - створюються (обираються з народних депутатів України, які дали на це згоду) Верховною Радою України для підготування і попереднього розгляду відповідних питань, наприклад, для доопрацювання проектів законів та інших актів Верховної Ради України, для вивчення чи дослідження питань, віднесених до її компетенції. Мінімальний кількісний склад комісії повинен забезпечувати представництво не менш як одного депутата від кожної зареєстрованої депутатської групи або фракції.

**Унітарна держава** (від лат. *unitas* - єдність) - держава, всі або переважна більшість вищих територіальних одиниць якої не мають державо-подібного статусу. Територія У. д.

складається з адміністративно-територіальних або політико-територіальних одиниць, які, за окремим винятком, не наділяються власним правовим статусом, а статус органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які здійснюють управління в межах цих одиниць, визначається актами чинного законодавства центральної влади.

**Указ** - власна назва правового акта глави держави, який видається з найбільш важливих питань, віднесених до його компетенції. Право Президента України видавати У. передбачене ст. 106 Конституції України. У. Президента України можуть мати як нормативний, так і ненормативний характер. Нормативні У. належать до невизначеного кола фізичних та юридичних осіб і мають довгострокову дію. Ненормативні У. мають індивідуальне значення. У Положенні про порядок підготовки і внесення проектів указів і розпоряджень Президента України, що затверджене Указом Президента України від 10 вересня 1994 р. № 512/94, встановлюється, що У. Президента України оформляються: нормативні акти Президента України, тобто акти, які розраховані на постійну чи багаторазову дію; рішення Президента України щодо призначення та звільнення з посад керівників відповідних державних органів, установ та організацій; скасування актів Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, органів державної виконавчої влади Республіки Крим; нагородження державними нагородами, присвоєння почесних звань України; присвоєння вищих військових звань, дипломатичних рангів, інших спеціальних звань і класних чинів; заснування президентських відзнак і нагородження ними; прийняття до громадянства України та вихід із грома-

509

дянства України, надання політичного притулку; помилування; тлумачення прийнятих Президентом України актів.

Уряд - вищий колегіальний орган загальної компетенції в системі органів виконавчої влади, який здійснює керівництво виконавчою і розпорядчою діяльністю в державі. В Україні У. має власну назву - Кабінет Міністрів України (ст. 113 Конституції України).

**Федерація** (від лат. foederatio - об'єднання) - держава, всі вищі територіальні одиниці якої мають державоподібний статус. Ф.- союзна держава, складне об'єднання кількох державоподібних політико-територіальних утворень - суб'єктів Ф.

**Філіація** (франц. filiation, від лат. filia - донька, filius - син) - набуття громадянства за народженням. Закон України «Про громадянство України» (ст. 7) встановлює, що громадянство України за народженням набуває особа: батьки або один із батьків якої на момент її народження були громадянами України; яка народилася на території України від осіб без громадянства, які на законних підставах проживають на території України; 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; яка народилася на території України від іноземців, які постійно на законних підставах проживають на території України, і не набула за народженням громадянства жодного з батьків; 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; 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; новонароджена дитина, знайдена на території України, обоє з батьків якої невідомі (знайда), є громадянином України.

**Форма правління** (від лат. forma - зовнішність, устрій) - певний спосіб організації верховної влади в державі, який характеризується структурою, порядком формування, компетенцією вищих органів державної влади, встановленим порядком взаємовідносин між

ними, ступенем участі населення в їх формуванні. Основними Ф. п. є республіка та монархія. Відповідно до ст. 5 Конституції України Україна є республікою.

**Функції конституції** - (від лат. *functio* - виконання, звершення) основні напрямки її впливу на суспільні відносини, обумовлені соціальним призначенням конституції. Основними з них є: юридична, політична та ідеологічна Ф.

**Цензи (виборчі)** (від лат. *census* - перепис, опис) - встановлені Конституцією та виборчим законодавством України певні критерії (умови), з якими пов'язується реалізація громадянином активного і пасивного виборчого права. Конституція України (ст. 70) та виборче законодавство України передбачають такі Ц. для активного виборчого права: віковий -

виборчого права набувають громадяни України, яким на день виборів виповнилося 18 років; дієздатності - не мають права голосу громадяни, визнані судом недієздатними; Ц. осілості (передбачено, що право голосу на місцевих виборах мають лише громадяни України, які проживають на території відповідних адміністративних одиниць). У місцевих виборах також не беруть участі військовослужбовці строкової служби та громадяни України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі. Крім того, Конституція України (статті 76, 103) та виборче законодавство України встановлюють додаткові, порівняно з активним виборчим правом, умови щодо реалізації пасивного виборчого права громадян: 1) підвищується віковий Ц. (із 18 до 21 року на виборах народних депутатів України і до 35 років на виборах Президента України); 2) встановлюється Ц. осілості на виборах Президента України і народних депутатів України, який передбачає, що за громадянином України визнається право бути обраним Президентом України лише після десяти останніх перед днем виборів років проживання в Україні, а народним депутатом - після п'яти років; 3) обмежується пасивне виборче право для осіб, які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо цю судимість не погашено і не знято в установленому законом порядку.

**Центральний орган виконавчої влади України** - орган, який забезпечує проведення в життя державної політики у відповідній галузі чи сфері на всій території України, здійснює керівництво дорученою йому сферою управління, несе відповідальність за стан її розвитку та безпосередньо підвідомчий Кабінету Міністрів України або за рішенням Президента України - іншому центральному органу виконавчої влади. Відповідно до Указу Президента України «Про систему центральних органів» від 15 грудня 1999 р. № 1572/99 до системи Ц. о. в. в. У. входять міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

**Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом** - має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватися спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань.

**Юридична конституція** (від лат. *juridicus* - правовий) - система правових норм, які закріплюють засади конституційного (державного) ладу, встановлюють найвищі правові гарантії прав і свобод людини і громадянина, визначають систему, принципи організації та функціонування органів публічної влади (органів державної влади і органів місцевого самоврядування), встановлюють територіальний устрій держави.

**Юридичні факти** - конкретні життєві обставини, з якими конституційно-правові норми пов'язують виникнення, зміну або припинення конституційно-правових відносин. Ю. ф. формулюються в гіпотезах конституційно-правових норм і залежно від їх зв'язку з індивідуальною волею суб'єкта поділяються на дві групи: події та дії.



Навчальне видання  
КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ  
Кравченко Віктор Віталійович  
Головний редактор *Гайдук Н. М.*  
Редактор *Латник Г. В.*  
Художнє оформлення *Молодід Л. В.*  
Коректор *Сікорська Л. Л.*  
Комп'ютерна верстка *Конопльова Л. І.*

Підписано до друку 27.VIII 2004 р. Формат 60x84/16. Папір офсетний. Гарнітура Тип Тайме.  
Друк офсетний. Умови, друк. арк. 29,76. Тираж 3000 пр. Зам. №  
Оригінал-макет виготовлений ТОВ «Атіка»,  
04060, Київ-60, вул. М. Берлинського, 9.  
Свідоцтво про видавничу діяльність і розповсюдження видавничої продукції:  
Серія ДК № 216 від 11.10.2000 р.,  
видане Державним комітетом інформаційної політики,  
телебачення та радіомовлення України.  
Надруковано ВАТ «Видавництво «Київська правда»,  
04136, Київ-136, вул. Маршала Гречка, 13.