

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

Підручник

За загальною редакцією
О. С. Бакумова, Т. І. Гудзь, М. І. Марчука

Рекомендовано
Вченою радою Харківського національного університету
внутрішніх справ

Харків – 2019

УДК 342(075.8)
К65

Автори:

О. С. Бакумов, канд. юрид. наук, доц. – розділи 10, 17, 18; **Л. Д. Варунц**, канд. юрид. наук – розділи 4, 5, 11, 19, 20; **Т. І. Гудзь**, канд. юрид. наук, доц. – розділ 6 (у співавт. з **Ю. М. Коломійцем**), розділи 12, 14, 15; **М. І. Марчук**, канд. юрид. наук, доц. – передмова, розділи 1, 21; **О. І. Радченко**, канд. юрид. наук, доц. – розділи 2, 3, 13, 16; **О. С. Устименко**, канд. юрид. наук, доц. – розділи 7, 9; **Н. О. Філіпська**, канд. юрид. наук – розділ 8

Рецензенти:

М. О. Баймуратов – головний науковий консультант відділу європейського права та міжнародної інтеграції Інституту законодавства Верховної Ради України, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України;

В. П. Колісник – суддя Конституційного Суду України, член-кореспондент Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор;

В. О. Серьогін – професор кафедри конституційного і муніципального права юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, доктор юридичних наук, професор

Рекомендовано Вченою радою

*Харківського національного університету внутрішніх справ
для використання в освітньому процесі для здобувачів першого рівня
вищої освіти «бакалавр» зі спеціальностей 081 «Право», 262 «Правоохоронна
діяльність», 053 «Психологія» (протокол № 8 від 25 червня 2019 р.)*

ISBN 978-966-610-229-7

© Авторський колектив, 2019
© Бакумов О. С., Гудзь Т. І., Марчук М. І.,
загальне редагування, 2019
© Харківський національний університет
внутрішніх справ, 2019

ПЕРЕДМОВА

Проєвропейські тенденції українського державотворення обумовлюють потребу переосмислення векторів розвитку суспільства та держави, спонукають національні політичні еліти до пошуку власного місця у співдружності народів та націй.

Динамічність відносин між суспільством та державою зростає, що, у свою чергу, сприяє прискоренню змін і в конституційно-правовій матерії. З огляду на це на сучасному етапі перед вітчизняною наукою конституційного права постає незліченна кількість питань та проблем як сутнісно-понятійного, так і практично-регуляторного характеру.

У період революційних перетворень та суспільних зрушень важливо оцінити наявні здобутки, сучасний стан та перспективи розвитку політико-правової системи України на тлі світового досвіду, порівняно з практикою конституціоналізму провідних зарубіжних держав. За даних умов відчутним є дефіцит видань, у яких би доступно та професійно викладений матеріал дав змогу читачеві не лише засвоїти специфіку правового регулювання відносин у сучасній державі, але й допоміг би сформувати об'єктивне бачення явищ конституційної дійсності. Підручник «Конституційне право», що пропонується до вашої уваги, покликаний допомогти вирішити дану проблему.

У рекомендованому підручнику авторський колектив до викладення матеріалу підійшов виважено та системно, спираючись на досвід наукової та викладацької діяльності, поєднуючи власні теоретичні здобутки та фахові напрацювання вітчизняних та зарубіжних учених-правознавців.

Зміст підручника враховує сучасні підходи в дослідженні конституційно-правових проблем, методологію і методику викладення теоретичного і нормативно-правового матеріалу. Підручник максимально наближений до програми навчальної дисципліни «Конституційне право» та складається з двадцяти тем. Навчальна тематика з означеного курсу подається в системно-логічній послідовності та структурованій формі, що дозволяє інтенсифікувати процес вивчення матеріалу та сприяє більш ефективному його засвоєнню.

Положення підручника базуються на чинних конституційних та інших нормативно-правових приписах, що стосуються організації конституційного ладу зарубіжних держав та України, гарантій прав та свобод людини і громадянина, форм здійснення народовладдя, конституційно-правового статусу органів державної влади, засад місцевого самоврядування в Україні тощо.

Важливо, що підручник містить відповідні уточнення теоретичних положень, сформульованих ученими у монографічних працях, навчальній та науковій літературі. У книзі висвітлюються питання загальної теорії конституційного права: предмет, метод, його система, джерела, конституційні правовідносини та

конституційно-правова відповідальність. Найбільша увага приділяється засадам конституційного ладу, основам правового статусу особи (з урахуванням гендерної складової), формам безпосереднього народовладдя – виборам, референдуму, а також правоохоронним органам сучасних держав.

Значну увагу приділено органам державної влади, зокрема організації і діяльності Верховної Ради України, Президента України, функціям і повноваженням Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції, органів прокуратури, Національної поліції України тощо.

Матеріал викладено доступно, подано в такий спосіб, щоб здобувачі вищої освіти мали можливість отримати базові концептуальні знання з конституційного права як зарубіжних країн, так і України, зорієнтуватися в розмаїтті наукових поглядів щодо основних конституційно-правових явищ.

М. І. Марчук,
завідувач кафедри конституційного і міжнародного права факультету № 4
Харківського національного університету
внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АРК	Автономна Республіка Крим
ВЗНП	Всекитайські збори народних представників
ВРУ	Верховна Рада України
ГУНП	Головне управління Національної поліції України
ДМС	Державна міграційна служба України
ЄС	Європейський Союз
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
ЗМІ	Засоби масової інформації
ЗУНР	Західноукраїнська Народна Республіка
КК України	Кримінальний кодекс України
КМУ	Кабінет Міністрів України
КНДР	Корейська Народна-Демократична Республіка
КНР	Китайська Народна Республіка
КПК	Кримінальний процесуальний кодекс України
КСУ	Конституційний Суд України
МВС	Міністерство внутрішніх справ України
Мін'юст	Міністерство юстиції України
Мінсоцполітики	Міністерство соціальної політики України
НДР	Німецька Демократична Республіка
ОАЕ	Об'єднані Арабські Емірати
ОБСЄ	Організація з безпеки та співробітництва в Європі
ООН	Організація Об'єднаних Націй
ПАР	Південно-Африканська Республіка
РНБОУ	Рада національної безпеки і оборони України
СНД	Співдружність Незалежних Держав
УВКБ ООН	Управління Верховного комісара ООН у справах біженців
УНП	Управління Національної поліції України
УНР	Українська Народна Республіка
ФРН	Федеративна Республіка Німеччина
ЦВК	Центральна виборча комісія
ЦОВВ	Центральні органи виконавчої влади

Розділ I

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПРАВА, НАУКА, НАВЧАЛЬНА ДИСЦИПЛІНА

§ 1. Поняття конституційного права як галузі права. Місце і роль конституційного права в національних системах права

Право виступає регулятором суспільних відносин, захищає права і особи, і держави. На державу право впливає при взаємовідносинах із населенням, а сама держава здійснює вплив на осіб, які знаходяться на її території, через правову систему (в межах правових вимог).

Основоположною складовою будь-якої національної правової системи виступає *конституційне право*, яке інколи ще називають *державним правом*.

Поняття «конституційне право» і «державне право» почали вживатися вченими-правознавцями у Великій Британії, США, Франції, Німеччині та ряді інших країн Європи й Північної Америки фактично одночасно, з кінця XVIII – початку XIX ст. 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).

Щодо дискусій про співвідношення термінів «конституційне право» та «державне право», то їх застосування в юридичній теорії та практиці кожної окремо взятої країни обумовлюється:

1) предметом правового регулювання цієї галузі права – поняття «конституційне право» вживається в державах, де сформувався конституційний лад, і ця галузь права регулює найважливіші суспільні відносини в усіх сферах суспільного і державного ладу;

2) методом правового регулювання цієї галузі права – для державного права характерним є застосування виключно імперативного, субординаційного методу; тоді як у конституційному праві імперативний метод використовується в органічному поєднанні з диспозитивним, координаційним методом;

3) правовими традиціями застосування того чи іншого терміна в юридичній науці конкретних країн.

Варто зазначити, що у вітчизняній науковій літературі підтримується думка про доцільність іменування фундаментальної галузі національного права України саме *конституційним правом*. Такий стан речей обумовлюється особливостями сучасного розвитку нашої держави і суспільства, зокрема формуванням демократичної, соціальної і правової держави, інститутів громадянського суспільства тощо. Саме норми конституційного права регулюють основні питання

соціально-економічного, політичного й територіального устрою держави, порядок її відносин з інститутами громадянського суспільства, здійснення основних прав і свобод людини та громадянина, визначають систему органів державної влади тощо.

Конституційне право – це багатопланова та ємна категорія, що традиційно розглядається в трьох аспектах: як галузь права в національній правовій системі, тобто як сукупність конституційно-правових норм, що діють на території певної країни; як наука, що вивчає конституційно-правові норми та правовідносини й інститути, які формуються на їх основі; як навчальна дисципліна, що базується на досягненнях і даних науки.

Конституційне право будь-якої сучасної країни – це основна галузь права держави, яка являє собою сукупність юридичних норм, що закріплюють політичну систему суспільства, економічну систему держави, форму правління, форму територіального устрою, правовий статус особи, виборче право, виборчу систему, політичний режим й інші найважливіші інститути даної держави.

Як і будь-яка інша галузь права, конституційне право характеризується певними ознаками. Вони можуть умовно бути поділені на загальні та спеціальні. Загальні ознаки відображають риси, що є характерними для усіх галузей національної системи права: нормативний характер приписів; формальна визначеність норм; спрямованість на досягнення передбаченого правом результату; гарантованість дієвості правових норм засобами державного впливу чи примусу тощо.

Спеціальні ознаки, на відміну від загальних, відображають специфіку та особливості даної галузі права. Так, конституційне право має публічний характер та пов'язане з публічним здійсненням влади народом, державою та територіальною громадою.

Конституційне право регулює найбільш важливі суспільні відносини у політичній та інших сферах суспільного і державного ладу. Ці відносини пов'язані з основами суспільного і державного ладу; правовим статусом особи; формами безпосередньої демократії: організацією і діяльністю органів державної влади; основами місцевого самоврядування; національною безпекою та обороною держави тощо.

Конституційне право має свій метод правового регулювання, тобто сукупність прийомів і способів юридичного впливу на суспільні відносини, які є предметом цієї галузі права.

Особливість конституційного права також виявляється у його системному характері. Так, дана система представлена такими елементами, як природне і позитивне право; матеріальне і процесуальне право; загальна й особлива частина тощо. Але традиційними елементами системи конституційного права залишаються інститути і норми конституційного права.

Функції конституційного права поширюються практично на всі сфери суспільного та державного життя – політичну, економічну, соціальну, духовно-культурну, зовнішньополітичну тощо.

Для конституційного права характерне широке коло суб'єктів, які вступають у правовідносини як учасники політичного життя суспільства; серед них є такі, що не зустрічаються в інших галузях права, наприклад народ, нація, національні меншини, територіальні громади, виборчі комісії, політичні партії тощо.

Особливістю даної галузі права є підвищена гарантованість її норм, яка досягається як завдяки наявності особливої – конституційно-правової – відповідальності, так і особливому механізму реалізації зазначених норм. Окрім галузевої конституційно-правової відповідальності, порушення норм конституційного права має наслідком настання інших видів публічно-правової відповідальності – кримінальної, адміністративної та дисциплінарної.

Ця галузь права виступає стрижнем національної системи права, а оскільки система права є головним елементом правової системи, то можна стверджувати, що конституційне право одночасно є також найважливішою складовою правової системи будь-якої держави.

Конституційне право є одним з основних чинників консолідації громадянського суспільства й розбудови демократичної, соціальної, правової держави, тоді як інші галузі права регулюють лише окремі сфери суспільних відносин (наприклад, трудові відносини, відносини власності тощо). Регулюючи в комплексі основи життя суспільства, конституційне право тим самим відіграє центральну, провідну роль у будь-якій правовій системі.

На основі норм конституції легалізуються державний механізм і його ключові ланки, створюються юридичні підстави для їх функціонування.

Норми, що належать до галузі конституційного права, встановлюють процедури законотворення й загалом правотворення, субординацію різних нормативних актів незалежно від галузевої належності.

Норми конституційного права, зокрема конституції, є вихідними для інших галузей права, вони опосередковуються та розвиваються в цих галузях. Наприклад, ст. 29 Конституції Японії 1946 р. закріплює, що «право власності не повинно порушуватися», є основою для регулювання різних відносин власності в цивільному праві (у договорах купівлі-продажу, застави, спадкування і т. д.). Принцип незалежності суду і підпорядкування його виключно законові, що відображений у багатьох сучасних конституціях (Білорусії 1996 р., Болгарії 1991 р., Литви 1992 р. тощо), є вихідним для норм кримінально-процесуального і цивільно-процесуального права, трудового, фінансового, земельного й інших галузей права.

Місце галузі конституційного права в системі національного права зумовлене також її особливим взаємозв'язком з міжнародним правом.

У нормах конституційного права сформульовано положення про права людини, громадянство, суверенітет держави, державну територію тощо. Відповідні категорії мають також важливе міжнародно-правове значення.

У конституції часто узагальнено принципи зовнішньополітичної діяльності держави, вказано на їх узгодженість із загальноновизнаними принципами і нормами міжнародного права тощо.

§ 2. Предмет конституційно-правового регулювання

Для характеристики будь-якої галузі права найважливішим є визначення сфери регульованих нею суспільних відносин, тобто предмета правового регулювання. Наразі існують розбіжності в розумінні кола суспільних відносин, що в сукупності становлять предмет конституційного права. Легко уявити собі предмет таких галузей права, як сімейне право, тому що це – сімейні відносини між чоловіком і дружиною, батьками та дітьми тощо. Достатньо очевидним є предмет земельного права, тому що це відносини, пов'язані з належністю землі, правилами її використання. Але визначення предмета конституційного права досить часто викликає значні труднощі, тому що двома–трьома словами позначити його практично неможливо. Найчастіше, говорячи про предмет конституційного права, мають на увазі суспільні відносини, що утворюють основу суспільства та держави і безпосередньо пов'язані з реалізацією державної влади.

Аналіз наявних доктринальних джерел дозволяє дійти висновку, що **предметом конституційного права** як галузі права є фундаментальні політико-правові відносини, що характеризують форму держави, її суспільний лад, засади правового статусу особи та інститутів громадянського суспільства, форми безпосередньої та представницької демократії та основи здійснення публічної влади.

Основним предметом правового регулювання конституційного права України є суспільні відносини, які виникають і діють у процесі здійснення влади народом України та охоплюють усі сфери життєдіяльності суспільства: політичну, економічну, соціальну, духовну. Такі відносини регулюються правовими нормами, які становлять зміст найважливіших джерел конституційного права – Конституції України, Декларації про державний суверенітет України, законів України тощо.

Предмет конституційного права охоплює чотири групи суспільних відносин:

- 1) суверенітет народу та принципи його реалізації (засади народовладдя);
- 2) засади, що визначають устрій держави як організації влади народу та для народу;
- 3) принципи функціонування держави;
- 4) засади, що визначають характер зв'язків між державою та конкретною особою.

Розглянемо ці групи суспільних відносин.

1. **Суверенітет народу** – це його природне право бути головним і повновладним на своїй території. Суверенітет народу буває потенційний і реальний. Потенційний суверенітет має практично будь-який етнос незалежно від наявності власної державності, а також від того, чи сформувався він в історичну спільність «народ», визнаний іншими державами й націями. Реальний суверенітет – це реальне втілення суверенних прав народу відповідно до його волі йти власним еволюційним шляхом.

Сутність повновладдя народу України виявляється в таких визначальних засадах народовладдя:

а) організаційно-політичних (уособленням народовладдя в цьому аспекті є політичний плюралізм – багатопартійність, різноманітність форм волевиявлення тощо);

б) економічних (економічний плюралізм є основою розвитку матеріально-го стану суспільства; він передбачає свободу підприємницької діяльності, різноманітність форм власності);

в) соціальних (їх характер і зміст визначаються економічними умовами існування суспільства; предметно відтворюються в поділі суспільства на класи, суспільні групи відповідно до місця, яке вони займають);

г) ідеологічних (сукупності таких уявлень, світоглядних думок, ідей, які становлять духовні цінності народу);

ґ) морально-етичних (суспільна влада має духовне, вольове, інтелектуальне наповнення);

д) соціально-психологічних (зумовлених характером етнічної та соціальної ментальності).

2. *Влада* – необхідний спосіб організації суспільства, процесів, що відбуваються в ньому. Найбільш універсальною організацією влади в суспільстві є держава. Ось чому предметом конституційного регулювання є формування держави, її функціонування, розвиток, а також відносини, що опосередковують ці процеси та пов'язані з такими аспектами:

а) формою територіального устрою (тим, як організована держава, які зв'язки існують між центром та іншими управлінськими, зокрема самоврядними, структурами);

б) формою державного правління;

в) політичним режимом, під яким, зазвичай, розуміють спосіб здійснення державної влади (від нього залежить, чи є держава демократичною, правовою);

г) територіальною організацією тощо.

3. *Основні принципи функціонування держави* – гуманізм, демократія, розподіл влади, що виражається в механізмі противаг, взаємного контролю гілок влади, їх урівноваженості.

4. *Характер зв'язків між державою та конкретною особою визначають такі відносини:*

а) громадянства, під якими, зазвичай, розуміють правовий зв'язок між особою та державою, що надає їм відповідні права й покладає взаємні обов'язки;

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

в) гарантій реалізації прав і свобод;

г) обов'язків громадянина перед державою та навпаки.

Отже, конституційне право України є одним із найважливіших засобів забезпечення повновладдя народу України в політичній, економічній і соціально-культурній сферах його життєдіяльності. Жодна інша галузь права не закріплює

суспільних відносин, що становлять основи повновладдя народу України. Це виняткова прерогатива конституційного права.

Суб'єктами конституційно-правових відносин є визначені конституційно-правовими нормами носії юридичних прав і відповідних обов'язків, наділені конституційною правосуб'єктністю (правоздатністю, дієздатністю та деліктоздатністю).

Правоздатність – це здатність фізичної особи чи організації бути носієм прав і обов'язків, які допускаються правом конкретної країни. **Дієздатність** – це здатність суб'єкта правовідносин своїми діями набувати і здійснювати права, створювати для себе обов'язки й виконувати їх. **Деліктоздатність** – це здатність суб'єкта нести відповідальність за власні (як правило, протиправні) діяння.

У конституційно-правових відносинах беруть участь різні суб'єкти, що зумовлюється багатозначністю змісту цих відносин. Вони мають багато спільного із суб'єктами інших відносин: статус, правоздатність і дієздатність, механізм реалізації своїх повноважень тощо. Разом з тим їм притаманні специфічні ознаки, що виокремлюють їх із системи інших суб'єктів, визначають їх місце і роль у сфері суспільних відносин. Це зумовлено змістом і значенням конституційно-правових відносин: це відносини влади, тому їх суб'єкти відіграють особливу роль з огляду на те, що переважна більшість їх дій і вчинків має владно-імперативний характер.

Специфіка окремих суб'єктів конституційно-правових відносин полягає в тому, що вони є учасниками лише цих відносин і не можуть бути суб'єктами інших правових відносин (це стосується, наприклад, територіальних утворень). Переважна ж більшість суб'єктів є учасниками як конституційно-правових, так і інших відносин, причому основою статусу цих суб'єктів є конституційно-правовий статус.

Суб'єктами конституційно-правових відносин в Україні є:

- 1) фізичні особи (громадяни, біженці, іноземці);
- 2) організації (органи публічної влади, держава, адміністративно-територіальні одиниці, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян та ін.);
- 3) народні депутати, посадові та службові особи (Президент України, Міністр внутрішніх справ тощо);
- 4) соціальні спільноти (український народ, нація, корінні народи, національні меншини, етнічні групи тощо).

До об'єктів конституційно-правового регулювання відносять явища матеріальної або духовної реальності, з приводу якої формуються, складаються та будуються відносини, урегульовані конституційним правом.

Згадані об'єкти можуть бути матеріальними та нематеріальними.

До матеріальних об'єктів конституційно-правових відносин належать такі:

- 1) політичні блага – конституційний лад, суверенітет, влада народу, державна влада, громадянство, депутатський мандат, посада, територіальна цілісність та ін.;
- 2) дії вповноваженого суб'єкта (парламенту, Президента України, народного депутата тощо);

3) дії зобов'язаних суб'єктів (підпорядкованих органів державної влади, суб'єктів правовідносин, щодо яких прийнято відповідне рішення Конституційного Суду України);

4) речі та інші майнові й духовні блага (власність, засоби виробництва, предмети споживання, гроші, цінні папери, податки, збори, інтелектуальна власність, наукові й літературні твори, образотворче мистецтво тощо);

5) поведінка суб'єктів конституційно-правових відносин;

6) результати поведінки суб'єктів таких відносин;

7) природні об'єкти.

Нематеріальними є такі об'єкти конституційно-правових відносин:

1) особисті нематеріальні блага людини і громадянина – життя, здоров'я, честь, гідність;

2) певні соціальні властивості й ознаки об'єднань, спільнот;

3) духовні цінності.

Серед матеріальних об'єктів конституційно-правових відносин провідну роль відіграють загальнонародні та загальнодержавні об'єкти.

У конституційному праві часто вживається поняття юридичного факту – таких життєвих обставин (дій чи подій), з якими норми права пов'язують виникнення, зміну чи припинення правових відносин. Особливості конституційно-правових фактів зумовлені тими суспільними відносинами, які належать до сфери дії конституційно-правових норм. Такі факти спричиняють виникнення, зміну чи призупинення правовідносин, що існують у процесі реалізації повноваг держави народу України.

Події – це такі обставини, які об'єктивно не залежать від волі і свідомості людей, але вказівка на них у конституційних нормах надає їм юридичної значущості, пов'язує з ними міру можливої і необхідної поведінки громадян, іноземців, державних та інших інституцій.

До юридичних фактів-подій відносять: народження або смерть фізичної особи; досягнення певного віку; настання відповідної дати; стан здоров'я (повноваження Президента України припиняються достроково у разі неможливості виконувати ним свої повноваження за станом здоров'я – п. 2 ст. 108 Конституції України).

Дії/бездіяльність – це юридичні факти, які залежать від волі людини. Дії бувають правомірні і неправомірні. Правомірні дії за цільовою спрямованістю суб'єктів на результати дій поділяються на юридичні акти та юридичні вчинки.

Юридичними актами є юридично значущі дії, вчинювані органами державної влади, органами місцевого самоврядування, а також шляхом народного голосування на референдумах з метою створення правових норм, з якими пов'язані виникнення, зміна чи припинення правовідносин.

Юридичними вчинками є правомірні дії, з якими норми права пов'язують виникнення, зміну чи припинення правовідносин. Ці дії можуть вчинятися громадянами, державними органами, органами місцевого самоврядування, посадовими особами, об'єднаннями громадян тощо.

§ 3. Метод конституційно-правового регулювання

Характеристика конституційного права не вичерпується його предметом. Велике значення має також **метод правового регулювання** – система прийомів і способів, за допомогою яких норми галузі права впливають на конкретні суспільні відносини, упорядковують їх щодо цілей і завдань правового регулювання.

Сутність, структурні та функціональні особливості методу конституційного регулювання визначаються характером і специфікою предмета регулювання. Розглянемо основні *особливості* цього методу:

1. За допомогою методу конституційного регулювання закріплюються не всі, а найголовніші, кардинальні принципи й положення, які визначають зміст і основні напрями розвитку конкретного суспільства.

2. Даний метод опосередковується такими способами правового регулювання, як позитивні зобов'язання, дозвіл, заборона, регламентування структури. Разом із тим для конституційного права України, з огляду на традиції її демократичного розвитку, найбільш поширеним способом правового регулювання залишається саме дозвіл.

3. Метод конституційного регулювання має універсальний характер. Дія цього методу найчастіше поширюється на всі сфери життєдіяльності, тоді як норми інших галузей права регламентують конкретні аспекти суспільного життя. Отже, конституційне регулювання впливає на всі галузі національної правової системи.

4. Специфічною ознакою методу є поєднання безпосереднього, прямого регулювання суспільних відносин нормами конституційного права з непрямою (опосередкованою) дією конституції загалом, її інститутів і окремих норм.

5. До специфічних ознак методу конституційного регулювання належить також поєднання стабільності й динамізму.

6. У конституційному праві переважають прийоми імперативного, централізованого регулювання, коли відносини між суб'єктами права ґрунтуються на засадах субординації, тобто підпорядкування одного суб'єкта іншому. Тому поведінка суб'єктів конституційного права жорстко програмується, а їхні права чітко й однозначно окреслені.

Для конституційного права характерним є використання різних методів правового регулювання. До основних методів традиційно відносять імперативний і диспозитивний методи.

Імперативний метод – це метод владних приписів, який базується на заборонах, підпорядкуванні і відповідальності. Для відносин, які регулюються на основі даного методу, характерною є нерівність сторін або субординації (наприклад, у системі органів державної влади). Визначення позитивних обов'язків людини і громадянина (сплачувати податки і збори для громадян, шанувати державні символи України, відбувати військову службу) є прикладами використання імперативного методу регулювання щодо правового статусу особи.

Диспозитивний метод – це метод рівності сторін, заснований на дозволах і праві вибору поведінки суб'єктами правовідносин, координації діяльності. Прикладом диспозитивного методу є спосіб організації взаємовідносин між органами місцевого самоврядування різного рівня.

Отже, метод конституційно-правового регулювання є однією з найважливіших кваліфікаційних ознак, які виокремлюють конституційне право в самостійну складову правової системи, у тому числі й в Україні.

§ 4. Система конституційного права

Система конституційного права – це сукупність його структурних елементів, котрі шляхом об'єктивної взаємодії регулюють суспільні відносини, що становлять предмет конституційного права. Будь-яка система характеризується певною внутрішньою структурою. Структура конституційного права – це спосіб взаємозв'язку і взаємного узгодження його внутрішніх складових. Структурними елементами конституційного права є конституційно-правові принципи, інститути та норми.

Принципи конституційного права – це основоположні ідеї, в яких втілюються сутність і політико-правове призначення цієї галузі права. Це своєрідний каркас, що становить основу конституційного права, об'єднує його в одне ціле, визначає характер і динамічну спрямованість.

Принципи конституційного права України поділяються на загальні й особливі (спеціальні). Перші декларуються безпосередньо в Конституції України, втілюють її основні ідеї, призначення і соціальну роль. Зокрема, загальними є принципи розподілу влади, верховенства права, прямої дії норм Конституції, єдиного громадянства, невідчужуваності та непорушності прав і свобод людини й громадянина та ін. Другі наповнюють реальним змістом конкретні конституційно-правові відносини. Вони мають чітко окреслену юридичну природу і застосовуються в безпосередній діяльності держави та її органів. Зокрема, до особливих належать принципи побудови і діяльності органів державної влади, виборності органів місцевого самоврядування та ін.

Інститут конституційного права України – це функціонально відокремлена, внутрішньо стабільна підсистема взаємопов'язаних конституційно-правових норм, які регулюють певне коло однорідних, однопорядкових та взаємопов'язаних суспільних відносин.

Інститути конституційного права розрізняють за змістом, структурою, методами й завданнями правового регулювання. Систему конституційного права України можна уявити як трирівневе утворення: вищий рівень становлять основні (генеральні) інститути, проміжний – прості (звичайні) інститути, а нижній – конституційно-правові норми.

Основний (генеральний) інститут конституційного права України – це найбільш значний елемент системи даної галузі, що являє собою відносно самостійну сукупність конституційно-правових норм, які регулюють однорідну групу

політико-правових відносин. Фактично, кожен із розділів Конституції України являє собою генеральний інститут конституційного права.

Кожен генеральний інститут складається з кількох простих інститутів, які регулюють відносини одного виду. Прикладом простих конституційно-правових інститутів можуть бути: інститут дострокового припинення повноважень глави держави; інститут набуття громадянства тощо.

Нарешті, кожен простий інститут являє собою сукупність елементарних частин – *конституційно-правових норм* – загальнообов'язкових, формально визначених, встановлених (санкціонованих) і гарантованих державою правил, за допомогою яких здійснюється цілеспрямоване впорядкування політико-правових відносин.

Інститути конституційного права України в сукупності утворюють чітку систему, яка є основою Конституції. Загальне уявлення про систему цих інститутів дає зміст Конституції України, де відображено інститути: загальних засад конституційного ладу; прав і свобод людини і громадянина; прямого народовладдя; законодавчої, виконавчої та судової гілок влади; територіального устрою; місцевого самоврядування, а також інститут, що визначає порядок внесення змін і доповнень до Конституції України.

У системі сучасного конституційного права України також можна виділити як складові елементи загальну й особливу частини конституційного права. Таку галузеву структуру має більшість галузей права, вона знайшла своє місце і в галузевих кодифікованих актах. На відміну від Кримінального кодексу України, Конституція України не містить чітко структурованої загальної та особливої частини, але їх існування як на рівні системи права, так і на рівні системи Конституції є логічним, оскільки в системі конституційного права містяться норми, що визначають загальні принципи і понятійно-правові категорії, властиві конституційному праву (загальна частина).

Очевидно, що загальна частина конституційного права втілюється у всьому національному конституційному законодавстві – Конституції України, законах та підзаконних нормативно-правових актах і представлена інститутами предмета і методу конституційного права, принципів конституційного права, системи конституційного права (у вузькому розумінні), джерел конституційного права, конституційно-правових відносин, конституційно-правової відповідальності тощо.

Загальна частина конституційного права України представлена, передусім, функціональними інститутами конституційного права, що забезпечують упорядкованість і дієвість предметних інститутів особливої частини конституційного права, виражають дух національного конституціоналізму.

Особлива частина охоплює окремі сфери конституційно-правового регулювання і є основою для виокремлення окремих підгалузей конституційного права, таких як виборче та референдне право, парламентське право, муніципальне право тощо.

Конституційно-правові норми – це загальнообов'язкові правила поведінки, встановлені чи санкціоновані державою з метою охорони і регулювання

певних суспільних відносин, які становлять предмет галузі конституційного права. Ці норми є особливим різновидом норм національної правової системи та її базовим елементом. Їм властиві такі самі ознаки, як і всім іншим правовим нормам. Разом з тим конституційно-правові норми мають специфічні якості й ознаки, які дають змогу виокремити конституційне право в самостійну галузь.

Зокрема, конституційно-правові норми вирізняються:

1) змістом, оскільки регулюють особливі суспільні відносини, пов'язані зі здійсненням народовладдя;

2) установчим характером, оскільки встановлюють порядок створення правових норм, обов'язковий для всіх інших галузей права;

3) вищою юридичною силою щодо інших правових норм;

4) особливостями структури (для них, як правило, не характерна тричленна структура – гіпотеза, диспозиція і санкція). Одні конституційно-правові норми, а саме норми-принципи, норми-декларації, норми-цілі, мають лише диспозицію, інші мають і диспозицію, і гіпотезу. Санкція міститься лише в окремих конституційно-правових нормах.

До *основних ознак* конституційно-правових норм належать такі:

1) найвища стабільність, порівняно з нормами інших галузей права;

2) підвищений рівень охорони з боку держави;

3) прямий характер дії;

4) особливий механізм реалізації.

Характерною особливістю конституційно-правових норм є також їх політичний характер, оскільки основним предметом конституційного права є державно-політичні відносини влади, тобто політичні відносини, що виникають і здійснюються у сфері функціонування держави. Однак розглядати такі норми як суто політичні немає підстав.

Серед конституційно-правових норм важливе значення мають нетипові нормативні положення, в яких безпосередньо не визначаються права і обов'язки суб'єктів. Вони виконують функцію сполучної ланки між нормами різних галузей права, виступають інтегруючим фактором, що забезпечує єдність і стабільність правової системи. Це – нормативні приписи, які визначають загальні принципи конституційного права, норми, що гарантують певні права, установчі норми, юридичні конструкції, норми-дефініції та ін.

Більшість конституційно-правових норм не мають ні гіпотези, ні санкції, наприклад ст. 1–3, 5, 7, 15, 20 Конституції України. Гіпотези містяться в ст. 27, 82, 87, 111 Конституції України. Вказівки на санкцію є, зокрема, в ст. 56, 60, 62, 81 Конституції України. Елементи конституційно-правової норми часто переплітаються між собою, тому на практиці інколи доволі важко виокремити їх у класичному вигляді.

Конституційно-правові санкції мають певні особливості, що визначаються характером суспільних відносин. Найважливіша з них – профілактичне, організуюче та виховне призначення санкцій.

Специфічним є також коло суб'єктів, уповноважених застосовувати конституційно-правові санкції, оскільки таке уповноваження передбачає наявність у суб'єкта публічно-владних компетенцій установчого характеру. Це, насамперед, народ, територіальні громади, органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Засобом забезпечення реалізації конституційно-правових приписів можуть бути санкції (точніше, норми, які передбачають певні санкції) інших галузей права (це стосується ст. 34, 47, 50, 52–56, 80, 81, 105, 111 Конституції України, охорона й реалізація яких забезпечується «спорідненими» нормами кримінального та адміністративного права).

Конституційно-правові норми класифікують за різними ознаками. Найпоширенішою є класифікація конституційно-правових норм за *об'єктом правового регулювання*, уявлення про який дає структура конституції. Наприклад, відповідно до Конституції України ці норми можна поділити на групи, які закріплюють:

- 1) засади конституційного ладу України;
- 2) конституційні права, свободи та обов'язки людини і громадянина;
- 3) форми безпосередньої демократії;
- 4) організацію державної влади;
- 5) територіальний устрій України, зокрема його визначальні принципи, систему адміністративно-територіального поділу, статус Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя.

Як усі галузеві норми, норми конституційного права поділяються на норми матеріального та процесуального права.

Матеріальні норми права встановлюють межі правовідносин, закріплюючи права й обов'язки суб'єктів права, їх правовий статус, а *процесуальні норми* закріплюють порядок, способи, методи здійснення цієї діяльності шляхом встановлення конкретних організаційно-правових (процесуальних) форм реалізації матеріальних норм права. Матеріальні норми відповідають на запитання «Що робити?», а процесуальні – «Як робити?», а їх взаємозв'язок – це зв'язок змісту і форми.

Процесуальні норми є складовою практично всіх інститутів конституційного права України. Їх функціональне призначення – обслуговувати інститут, забезпечувати реалізацію його норм.

У конституційному праві процесуальні норми відіграють важливу роль. Без них неможлива реалізація конституційних інститутів і норм. Процесуальні норми визначають порядок діяльності державних органів, прийняття рішень з питань, що входять до їх компетенції, а також порядок реалізації цих рішень. Процесуальні норми мають виняткове значення для юрисдикційної діяльності Конституційного Суду України, що вирізняється чітко окресленим процедурно-процесуальним характером, дотримання якого є неодмінною умовою ефективного функціонування Суду.

Конституційне право специфічно поєднує елементи матеріальних та процесуальних норм, тобто є, так би мовити, матеріально-процесуальним. Сьогодні серед науковців відсутня єдина позиція щодо необхідності виокремлення

з конституційного права конституційно-процесуальної галузі. Це пояснюється тим, що часто практично неможливо поділити конституційно-правові норми на матеріальні та процесуальні й зосередити останні в одному процесуальному акті, тобто існують проблеми кодифікації таких норм.

За функціональною спрямованістю норми конституційного права поділяються на регулятивні, охоронні та декларативні конституційно-правові норми. *Регулятивні норми* можуть бути зобов'язуючими (встановлюють обов'язок особи вчинити визначені позитивні дії), забороняючими (зобов'язують утримуватися від вчинення конкретних дій) та уповноважуючими (дають право на здійснення певних позитивних дій). За допомогою *охоронних норм* закріплюються підстави та заходи юридичної відповідальності. Тим самим запроваджуються додаткові гарантії ефективного здійснення правом його регулятивної функції. *Декларативні норми* відображають певні цілі та напрямки суспільного та державного розвитку, відіграють роль орієнтирів на майбутнє.

За ступенем визначеності конституційно-правові норми поділяються на:

1) абсолютно визначені, імперативні, що передбачають такий і лише такий варіант поведінки (наприклад, обрання Президента України народом України на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на 5 років);

2) відносно визначені, що передбачають певну свободу вибору.

У свою чергу, відносно визначені норми поділяють на ситуаційні, факультативні й диспозитивні. *Ситуаційні норми* дають можливість вирішувати питання залежно від конкретних ситуацій, що складаються у процесі здійснення влади народом України. *Факультативні норми*, поряд з основним варіантом, передбачають факультативний. *Диспозитивні норми* надають право вибору варіанта поведінки на власний розсуд, якщо на це в законі немає конкретної заборони.

За сферою дії розрізняють конституційно-правові норми загальної та обмеженої дії. Норми загальної дії поширюються на всіх громадян і функціонують на всій території держави. Норми обмеженої дії – це загальні розпорядження, реалізація яких пов'язується з певними просторовими, суб'єктними, часовими і ситуаційними факторами.

Конституційно-правові норми поділяють також за *юридичною силою* – законодавчі (норми Конституції та законів) та підзаконні (містяться, наприклад, у постановах Кабінету Міністрів України та указах Президента України або актах органів місцевого самоврядування).

§ 5. Джерела конституційного права як галузі права

Право, як цілісне явище соціальної дійсності, має певні форми свого вираження. В юридичній науці розрізняють внутрішню і зовнішню форми права, під якими традиційно розуміють у першому випадку внутрішню структуру права, у другому – джерела права, що формально закріплюють правові явища і дозволяють адресатам ознайомлюватися з їх змістом та користуватися ними.

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

Джерела конституційного права – це зовнішні форми вираження писаних і неписаних норм, що регулюють конституційно-правові відносини.

Джерела конституційного права різноманітні і досить відмінні в різних державах, тому не можна вести мову про дані джерела як про єдине ціле. Це пов'язано з різними підходами до розуміння права в цілому, а також з існуванням різних моделей правових систем.

До джерел конституційного права, як правило, відносять: конституцію, закони, акти глави держави та органів виконавчої влади, регламенти парламентів, акти органів конституційного контролю, судові прецеденти, конституційні звичаї, релігійні джерела, конституційні договори, акти органів місцевого самоврядування, доктринальні джерела.

Для того, щоб визнати той чи інший документ джерелом конституційного права України, він має відповідати трьом ознакам: 1) бути нормативним, тобто містити норми права і бути розрахованим на неодноразове використання; 2) бути чинним, тобто мати юридичну силу, бути здатним до реального впорядкування суспільних відносин; 3) містити хоча б одну конституційно-правову норму. Доволі часто нормативні документи містять норми різних галузей, тому один і той самий документ може визнаватися одночасно джерелом кількох галузей права.

Система правових актів, що становлять джерела галузі конституційного права України, є досить широкою. Наразі до джерел конституційного права України належать:

1. Нормативно-правові акти – прийняті компетентними органами чи референдумом у встановленому порядку документи, що містять норми права й розраховані на неодноразове використання. Провідне місце серед них посідає Конституція України як Основний Закон суспільства і держави. Усі інші нормативно-правові акти (закони й підзаконні нормативні акти) повинні відповідати їй і прийматися на її підставі.

Найвищу після Конституції України юридичну силу мають закони України, що приймаються Верховною Радою України або Всеукраїнським референдумом і є найбільш поширеним джерелом конституційного права України. Звичайно, йдеться лише про ті закони, що містять конституційно-правові норми, наприклад закони України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про місцеві державні адміністрації», «Про об'єднання громадян».

Серед підзаконних правових актів, що є джерелами конституційного права України як галузі права, особливе місце посідають акти Президента України та акти Кабінету Міністрів України, які мають нормативний характер. Наприклад, Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-

правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 р. № 503/97; постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок організаційно-правової підготовки і виконання дій щодо ведення Державного реєстру виборців» від 20 січня 2011 р. № 13.

Якщо акти органів місцевого самоврядування та акти місцевих референдумів регулюють відносини у сфері конституційного права, то їх необхідно визнавати джерелами конституційного права, які мають підзаконний характер. 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) (наприклад, рішення виконавчого комітету Харківської міської ради «Про затвердження Тимчасового положення про порядок розгляду питань щодо організації та проведення зборів, мітингів, походів та демонстрацій у місті Харкові» від 6 червня 2007 р. № 543).

2. Нормативні договори. Стаття 9 Конституції України закріплює, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Сьогодні джерелами конституційного права України є лише міжнародні договори конституційно-правового змісту (наприклад, Міжнародний пакт про громадянські й політичні права 1966 р., Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р.). Разом з тим недавня вітчизняна історія знає також внутрішньодержавні договори (наприклад, Конституційний Договір 1995 р.). Можливість укладення внутрішньодержавних договорів конституційно-правового змісту не виключається і в майбутньому.

3. Політико-правові документи. Це джерела декларативно-установчого характеру, в яких проголошуються політико-правові орієнтири державотворення на найближчу і віддалену перспективу. Такими документами є Декларація про державний суверенітет України 1990 р., Акт проголошення незалежності 1991 р., Декларація прав національностей України 1991 р.

4. Конституційно-правові звичаї. Для їх формування потрібен значний досвід конституціоналізму, усталена політико-правова практика, чого Україна ще не має. Тому даний вид джерел конституційного права в нашій країні поки що є рідкістю. Прикладом конституційно-правового звичаю в Україні може слугувати розташування Першого заступника Голови Верховної Ради України праворуч, а заступника – ліворуч від Голови на засіданнях парламенту.

5. Судовий прецедент. Останньою тенденцією в питанні джерельної бази конституційного права України є поступове визнання судового прецеденту як форми зовнішнього вираження норм даної галузі публічного права. Показовим у цьому відношенні є рішення Європейського суду з прав людини. Нормативною підставою визнання судового прецеденту як джерела конституційного права України є Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р., який закріплює, що рішення Суду є обов'язковим для виконання Україною.

Види джерел галузі конституційного права України, як правило, досить стабільні. Але на даному етапі конкретні акти, які містять конституційно-правові

норми, часто змінюються, скасовуються, новелізуються. Така ситуація зумовлюється як об'єктивними, так і суто суб'єктивними чинниками, труднощами перехідного процесу формування української державності.

§ 6. Наука конституційного права

Конституційне право, як галузь національного права, традиційно знаходить своє логічне продовження у відповідній галузевій науці та навчальній дисципліні. Такий стан речей зумовлений динамікою національних правових систем, потребою критичного осмислення напрацьованих юридичних конструкцій і механізмів та їх урахуванням при реалізації конкретних політичних перетворень. При цьому варто пам'ятати, що на відміну від галузі, яка вивчає положення чинного законодавства, наука конституційного права вивчає дію конституційного права, реалізацію його норм і принципів, знаходить закономірності його розвитку, формулює практичні поради з метою вдосконалення норм конституційного права та конституційно-правових відносин.

В Україні конституційно-правова наука є порівняно молодю в системі юридичних наук. Вона почала формуватися у другій половині XIX ст., коли інші галузеві юридичні науки вже існували та розвивалися тривалий час. Даний процес протікав досить болісно та повільно, оскільки царський режим узагалі не сприймав української державницької ідеї. Саме тому конституційно-правові напрацювання тих часів найчастіше мали ідейно-просвітницький характер та уособлювалися в авторських конституційних проєктах. Прикладом такого стану речей може слугувати конституційний проєкт засновника суто української національної конституційної думки М. Драгоманова (1814–1895 рр.), ідеї якого в подальшому розвивали М. Грушевський, М. Ковалевський, В. Сокольський та інші українські мислителі минулого.

З огляду на відсутність національної державності про повноцінне формування української національної науки конституційного права не варто говорити аж до початку XX ст., коли був повалений самодержавний режим і на сучасних українських землях почали реалізовуватися нові державницькі проєкти. На превеликий жаль, усі вони, з огляду на слабкість новостворених влад та зовнішню агресію, мали короткостроковий характер, що, по суті, унеможливило встановлення та реалізацію національного конституційного порядку на теренах сучасної України. Разом із тим результатом політичної та збройної боротьби за українську національну та державну ідентичність стало усвідомлення потреби вибору власного шляху державного розвитку та пошуку місця на політичній карті Європи.

Після 1922 р. Україна, на правах союзної республіки, ввійшла до складу колишнього СРСР. Відповідно, у цей період наука державного права України розвивалася в контексті загальносоюзної юридичної доктрини. Конституційні акти радянського періоду мали чітко виражений класовий характер, виступаючи втіленням диктатури робітничого класу. На жаль, ідеї рівності та братерства народів у Радянському Союзі трансформувалися в ідеологію створення нової

ідентичності – «людини радянської», а партійна демократія переросла в систему тотального контролю й примусу, перетворивши з часом Радянський Союз на «тюрму народів».

Усі конституції радянського типу були значною мірою фіктивні. Вони проголошували принципи, які фактично не втілювалися в життя. Зокрема, це стосувалося таких принципів, як належність влади трудящим, повновладдя Рад, використання громадянами закріплених у конституціях політичних прав і свобод тощо.

Саме тому говорити про повноцінне формування науки конституційного права в Україні можна лише з моменту проголошення її незалежності. Слід підкреслити, що до становлення і розвитку конституційного права як науки доклали зусиль представники різних наукових шкіл із багатьох міст України. Поєднання різних наукових підходів, думок та практичних напрацювань дало змогу створити власну національну конституційну доктрину, котра, при цьому, органічно поєднує кращі європейські та світові здобутки в даній галузі.

Сьогодні наука конституційного права є єдиною наукою в системі загальнотеоретичних, історичних, галузевих, порівняльно-правових і прикладних юридичних наук. Вона належить до фундаментальних галузевих юридичних наук з огляду на фундаментальний характер відповідної галузі права.

Наука конституційного права України – це система науково обґрунтованих знань, ідей, теорій, концепцій про конституційно-правові відносини та конституційно-правову практику. Як і будь-яка інша юридична наука, конституційне право має свій предмет і методологію. Предмет і метод науки конституційного права характеризуються єдністю і взаємодією – у специфіці предмета виражається і специфіка методу науки конституційного права.

Предметом науки конституційного права є актуальні теоретичні та практичні проблеми галузі конституційного права України і зарубіжних країн. Поряд із системою конституційного права, його джерелами та функціями, конституційно-правовими відносинами і конституційною відповідальністю, предметом науки є також історія цієї галузі права, законодавства, науки і навчальної дисципліни; доктрина конституційного права; методологічний і науково-категоріальний апарат тощо.

Предмет науки конституційного права тісно пов'язаний з її методологією, тобто вченням про методи, які використовуються в науці конституційного права для пізнання конституційно-правових властивостей об'єкта цих досліджень. Насамперед, це метод формально-логічного аналізу, що необхідний для вивчення норм і урегульованих ними відносин. Застосовується історичний метод, тобто норми вивчаються в процесі становлення і розвитку. Велике значення має компаративний (порівняльний) метод дослідження. За допомогою цього методу виявляється загальне й особливе, порівнюються як норми однієї системи права, так і норми інших держав, інших суспільно-політичних систем. У науці застосовується також функціональний метод дослідження. При використанні даного методу вивчаються функції окремих органів держави, адже функціональна характеристика різноманітних органів, їх реальної діяльності допомагає зрозуміти не

лише формальне місце останніх у системі органів держави, але і фактичне становище, фактично здійснювані функції. Даний метод є одним із найбільш використовуваних у конституційному праві.

Функції науки конституційного права – це напрями її впливу на суспільні відносини, врегульовані нормами конституційного законодавства.

Функціями науки конституційного права є:

1) політична – формує політичні переконання і орієнтації в суспільстві, сприяє становленню високої політико-правової культури, обґрунтовує політико-правові зв'язки з іншими державами;

2) методологічна – спрямована на допомогу іншим суспільним наукам, оскільки дає тлумачення і оперує важливими поняттями, які мають суттєве значення для інших галузей права;

3) ідеологічна – це аналіз ідей і цінностей, втілених у нормах і принципах конституційного законодавства;

4) прогностична – це прогнозування стратегії розвитку нормотворчого і конституційного процесів;

5) комунікативна – спрямована на формування політико-правової культури населення, представників державної влади;

6) експертна – це залучення науковців до експертиз проєктів законодавчих та інших нормативно-правових актів.

Джерела науки конституційного права становлять:

а) правові акти органів публічної влади, спрямовані на регулювання конституційно-правових відносин (як діючі, так і ті, що втратили юридичну силу);

б) праці вітчизняних і зарубіжних учених;

в) конституційно-правова практика тощо.

§ 7. Конституційне право як навчальна дисципліна

Конституційне право як навчальна дисципліна – це система знань у галузі конституційного права, отриманих шляхом наукового пізнання та утверджених практикою конституційного будівництва і реалізації конституційно-правових норм.

Метою викладання навчальної дисципліни «Конституційне право» є формування вміння правильно оцінювати конкретні конституційно-правові явища, знати та вміти правильно застосовувати відповідне конституційне законодавство; оволодіння здобувачами вищої освіти стійкими знаннями про світовий досвід конституційного розвитку, що забезпечує порівняльний аналіз конституційно-правових інститутів зарубіжних країн.

Основною метою вивчення конституційного права є підготовка юриста із широким колом знань основ теорії і практики конституційно-правового регулювання суспільних відносин. Дисципліна передбачає послідовний та систематичний розгляд основних проблем у діяльності окремих органів державної влади, місцевого самоврядування.

Основними завданнями вивчення дисципліни «Конституційне право» є формування у здобувачів вищої освіти як майбутніх фахівців у галузі права та правоохоронної діяльності знань, умінь та навичок, які відповідають кваліфікаційним характеристикам основних юридичних професій.

Опанування даної навчальної дисципліни дозволить курсантам (слухачам, студентам) будувати професійну діяльність та відносити з оточуючими на конституційних принципах (державний суверенітет, верховенство права, законність, пріоритет прав людини тощо); здійснювати конституційно-правову кваліфікацію подій і явищ, що відбуваються у різних сферах суспільного життя; оцінювати власні вчинки та вчинки колег-професіоналів, з точки зору відповідності приписам конституційного законодавства України; аналізувати зміст конституційно-правових актів, що застосовуються у процесі професійної діяльності; оцінювати, з точки зору конституційного права, події та явища суспільно-політичного життя, про які повідомляється в засобах масової інформації; організовувати професійну діяльність відповідно до конституційно-правових норм; обґрунтовувати власну позицію з точки зору конституційного права.

Система навчальної дисципліни з конституційного права поєднує такі самостійні навчальні дисципліни, як «Конституційне право України» та «Конституційне право зарубіжних країн», а також спеціальні навчальні курси, що доповнюють систему навчальних дисциплін у галузі конституційного права («Конституційні права, свободи та обов'язки людини і громадянина», «Виборче право України», «Парламентське право України», «Референдне право України» та ін.).

Поглиблене вивчення проблем конституційно-правової дійсності та її наукового осмислення здійснюється у рамках навчальних дисциплін «Доктрини конституційного права: історія та сучасність» і «Напрями розвитку науки конституційного права».

З огляду на потребу практичного спрямування представленого курсу певний пріоритет у ньому надається саме «Конституційному праву України» як базовій галузевій юридичній дисципліні.

Робота здобувачів вищої освіти з вивчення тем навчального курсу повинна включати в себе наступне: вивчення рекомендованої історико-теоретичної літератури; вивчення положень Конституції України та конституцій зарубіжних країн, законів та інших нормативно-правових актів України; вивчення судової практики органів конституційної юрисдикції та Європейського суду з прав людини; вивчення підручників та практичних коментарів; вивчення рекомендованої наукової літератури.

Конституційне право викладається після таких фундаментальних юридичних навчальних дисциплін, як «Теорія держави і права», «Юридична деонтологія», «Історія держави і права України», «Історія держави і права зарубіжних країн», «Історія політичних і правових вчень», «Філософія права» тощо. Водночас конституційне право України викладається першим у системі галузевих юридичних навчальних дисциплін.

Питання для самоконтролю

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

Розділ 2

КОНСТИТУЦІЯ ЯК ОСНОВНИЙ ЗАКОН СУСПІЛЬСТВА І ДЕРЖАВИ

§ 1. Поняття конституції як основного закону. Еволюція конституції

Нині практично неможливо уявити державу, яка б не мала власної конституції. Наразі з-понад 200 країн, що знаходяться на політичній мапі світу, лише одиниці не формалізували ключові суспільні відносини, пов'язані зі здійсненням публічної влади, у вигляді конституції (конституційних актів). Відсутність конституції в державі, як правило, є явищем короткотерміновим, обумовленим наявністю надзвичайної події (війною, екологічним або техногенним лихом, стихією тощо). Одразу з настанням більш сприятливих умов керівництво держави вживає заходів з якнайшвидшого прийняття основного закону держави.

Значення конституції для сучасної держави наразі важко переоцінити. Адже саме в основному законі закріплюється статус певної території як незалежної суверенної держави. Відсутність у країні формальної конституції ускладнює визнання такої держави повноправним суб'єктом міжнародних відносин. Отже, в реаліях сьогодення конституція виконує функцію паспорту держави за аналогією із паспортом громадянина. Чи може існувати сучасна держава без формальної конституції? Де-факто – може. А ось де-юре такій державі буде складно довести іншим державам своє існування, так само як людині без паспорта майже неможливо довести державі й суспільству свій формально-юридичний статус. Відтак ідентифікація певної території як окремої держави відбувається, насамперед, на підставі її конституції. Саме в цьому найбільш яскраво проявляється фундаментальний характер конституції.

Термін «конституція» є одним із найдавніших юридичних термінів, якому вже понад дві тисячі років. Окремі елементи конституції були сформульовані в працях давньогрецьких філософів, зокрема Платона і Аристотеля. Попри це прийнято вважати, що дане поняття походить від латинського слова «constitutio» – установлення, устрій. Імовірно, що поштовхом для використання слова «constitutio» як нормативно-правового терміна первинно послужило вживання його як заголовкового (на початку тексту) в офіційних документах Стародавнього Риму словосполучення «Rem Publicum Constituire ...», що буквально означає – «Римський народ встановлює ...». Внаслідок довготривалого вживання вказаного словосполучення відбулась трансформація дієслова «встановлювати» в іменник «встановлення, устрій».

У сучасному розумінні термін «конституція» одним із перших почав вживати Ш.-Л. Монтеск'є: назву «Про конституцію Англії» мала глава його твору «Про дух законів» (1748 р.), у якій викладено його концепцію поділу влад. Саме Англія і вважається «батьківщиною» конституції. У XVII ст. там були прийняті такі важливі конституційні акти, як «Хабеас корпус акт» (1679 р.), «Біль про права» (1688 р.), «Форма правління державою Англії, Шотландії, Ірландії та володіннями, які їм належать», «Знаряддя правління» (1653 р.).

Поява конституції як єдиного кодифікованого акта пов'язана з епохою буржуазних революцій. Першими конституціями цього періоду вважаються конституції штатів Північної Америки: «Конституція Мерленда (1776 р.)», «Конституція Массачусетса» (1780 р.), конституційні акти, прийняті в штатах Пенсільванія («Біль про права Пенсільванії» 1776 р.), Вірджинія («Декларація прав Вірджинії» 1776 р.) тощо.

Серед перших конституцій у сучасному розумінні цієї дефініції найбільш відомою є Конституція США 1787 р., яка була розроблена установчими зборами і згодом ратифікована конституційними конвентами штатів. На теренах Європи першими конституціями прийнято вважати Конституції Франції та Польщі 1791 р., а на українських землях – Конституцію Пилипа Орлика 1710 р. Протягом першої половини XIX ст. конституції були прийняті майже у всіх країнах Західної і Центральної Європи, а у другій половині XX ст. конституції стали явищем загальносвітового характеру.

У сучасній науці конституційного права термін «конституція» застосовується у двох значеннях:

1. *Конституція юридична* – система правових норм, що регулюють найбільш важливі політико-правові відносини, зокрема ті, що визначають форму держави та основи правового статусу особи. Вони, як правило, мають найвищу серед норм внутрішнього права юридичну силу і змінюються в ускладненому порядку. Юридична конституція – це документ, який закріплює те, що повинно бути.

2. *Конституція фактична* – це реальний, наявний устрій суспільства і держави та становище людини в них. Іншими словами, фактична конституція є відображенням реального стану системи фундаментальних суспільних відносин, що характеризують процес здійснення публічної влади в державі.

Юридична конституція є офіційним визначенням фактичного порядку речей, засобом правового впорядкування реальних суспільних відносин. Вона може більш-менш точно відбивати фактичну, відповідати їй, а може їй суперечити. У першому випадку юридична конституція є реальною, а в другому – фіктивною. Варто мати на увазі, що елемент фіктивності більшою або меншою мірою є властивим будь-якій юридичній конституції, оскільки вона є уособленням ідеальної моделі того або іншого суспільства і держави. Якщо фактична і юридична конституції збігаються, то конституційна система є реальною. Якщо ж навпаки, то конституційна система є фіктивною.

Предметом регулювання конституційних норм, як і норм будь-якого іншого правового акта, є суспільні відносини у певній сфері. Зазначені норми мають

надзвичайно широкий предмет правового регулювання. Конкретніше предмет конституції визначається її змістом. Виходячи з аналізу останнього можна зробити висновок про те, що його основу становлять дві великі групи суспільних відносин: 1) у сфері здійснення публічної влади (або політичний предмет конституції); 2) у сфері визначення правового становища (статусу) особи та інститутів громадянського суспільства (або громадянський предмет конституції).

Кожна з вищезгаданих груп суспільних відносин, що становлять предмет конституції, охоплює певне коло питань суспільного життя. Так, суспільні відносини першої групи стосуються конституційної ладу, форм безпосередньої та представницької демократії, організації і функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, державних символів, конституційної відповідальності суб'єктів владної діяльності, територіального устрою держави, юридичних процедур внесення змін і доповнень до основного закону тощо. Натомість, суспільні відносини другої групи виникають навколо питань визначення правового статусу особи, її основних прав і свобод, а також конституційних обов'язків, юридичної відповідальності за правопорушення, гарантій реалізації громадянських прав і свобод, принципів і форм взаємовідносин із державними і громадськими інституціями, формування та функціонування громадянського суспільства та його окремих інститутів, статусу політичних партій і громадських організацій тощо.

§ 2. Юридичні властивості конституції. Функції конституції

Відрізнити основний закон держави від інших нормативно-правових актів, які становлять законодавство певної країни, дозволяють його юридичні властивості. *Юридичними властивостями (ознаками) конституцій* переважно більшої сучасних країн можна визначити наступні:

- а) найвища юридична сила;
- б) особливий порядок прийняття та внесення змін;
- в) особлива назва;
- г) політико-правовий характер;
- ґ) фундаментальність (основоположний характер);
- д) установчий характер;
- е) підвищена стабільність;
- є) підвищений ступінь охорони з боку держави;
- ж) програмний характер.

Конституція є нормативно-правовим *актом*, як правило, *найвищої юридичної сили*. Це означає, що в ієрархії нормативно-правових актів (законодавства) вона посідає першу сходинку. Відтак інші нормативно-правові акти – закони, підзаконні нормативно-правові акти – приймаються на її основі та не повинні їй суперечити. Якщо ж виникає правова колізія, пов'язана з невідповідністю конституції держави окремих положень законів чи підзаконних актів, застосовуватися

будуть норми конституції як вищі за юридичною силою. Верховенство основного закону забезпечується, крім іншого, здійсненням конституційного контролю. Орган, що вирішує питання конституційності актів парламенту, глави держави, уряду, а подекуди й інших органів публічної влади, визначається як орган конституційної юрисдикції, що в різних країнах має різні назви. Так, в одних країнах він називається Конституційний Суд (Латвія, Молдова, Україна), в інших – Конституційний Трибунал (Польща), у третіх – Конституційна Рада (Франція).

Разом із тим в окремих державах конституція за юридичною силою не відрізняється від інших актів законодавства (Велика Британія). Мова йде про так звану «гнучку» конституцію, а тому орган конституційної юрисдикції в таких країнах відсутній як такий. Проте наразі країни, де діє гнучка конституція, становлять абсолютну меншість.

Особливий порядок прийняття основного закону та внесення змін передбачає, як правило, наявність більш складного механізму її ухвалення. Часто остаточне прийняття нового основного закону відбувається кваліфікованою (конституційною) більшістю голосів законодавчого органу або спеціально скликаних для цього установчих (конституційних) зборів (Італія, Португалія, Туніс). Найчастіше така більшість становить 2/3 голосів членів парламенту (палат парламенту) від його загального (конституційного) складу. Проте існують й більш жорсткі вимоги щодо підтримки депутатами нової конституції, наприклад 3/4. У деяких випадках остаточне прийняття конституції відбувається шляхом загальнонаціонального референдуму (Алжир, Казахстан, Франція). Тут варто зауважити, що, наприклад, у мусульманських країнах Близького Сходу діють даровані конституції (октройовані) – конституції, що, як правило, підготовлені і введені в дію одноособово. Конституція може бути подарована монархом, диктатором, метрополією своїй колишній колонії тощо.

Можливість внесення змін до конституцій забезпечує, певною мірою, стабільність правового змісту і можливість часткової зміни окремих положень у разі необхідності. У такий спосіб досягається, з одного боку, стабільність суспільних відносин, а з іншого – можливість їх подальшого розвитку.

Якщо зміни до конституції вносяться в особливому, ускладненому порядку, то такі конституції називають жорсткими. Існують різні способи забезпечення «жорсткості» конституцій: прийняття кваліфікованою більшістю, затвердження референдумом та ін.

Проте існують конституції, зміни до яких вносяться у тому ж порядку, як і до звичайного закону – гнучкі конституції. Вони не становлять суттєвого відсотка серед загалу основних законів. У цьому випадку внесення змін відбувається у тому ж самому порядку, що й прийняття нового закону.

Відмітною ознакою конституції є її *політико-правовий характер*, оскільки, з одного боку, об'єктом регулювання є найбільш значущі суспільні відносини, що виникають у сфері здійснення публічної влади, – у цьому виявляється її політичний характер. З іншого боку, конституція виступає важливим правовим інструментом впливу на вищезазначені відносини. За своєю суттю конституцію можна

вважати своєрідним політико-правовим суспільним договором, який визначає правила й умови співіснування різних соціальних і політичних груп населення держави.

Фундаментальність конституції обумовлюється тією обставиною, що вона регламентує не всі суспільні відносини в державі, а лише базові, основоположні, які мають виняткове значення для існування державно організованого суспільства як єдиної цілісної збалансованої самодостатньої соціальної системи.

Установчий характер конституції впливає вже з назви цього акта, адже її положення, з одного боку, встановлюють чітку ієрархію нормативно-правових актів у державі, визначаючи її основою системи національного законодавства. З іншого боку, на підставі норм основного закону створюються ключові державні інституції, насамперед парламент, глава держави, уряд, судові та правоохоронні органи тощо. В основному законі держави закріплюються такі засадничі цінності, як конституційний лад, права, свободи та обов'язки людини і громадянина, форми безпосередньої демократії та ін.

Конституція, як правило, завдяки ускладненому порядку прийняття та внесення змін і доповнень до неї, відзначається *підвищеним рівнем стабільності*. Особливий порядок перешкоджає занадто частому, обумовленому політичною кон'юнктурою, внесенню до основного закону змін і доповнень.

Держава встановлює *підвищений рівень охорони і захисту* основного закону, з огляду на його фундаментальне значення, для належного та стабільного функціонування основних політичних інститутів, економічної, соціальної та культурно-духовної систем суспільства. За порушення конституційних норм встановлюються конституційно-правова, кримінально-правова, адміністративно-правова та інші види юридичної відповідальності. Наприклад, посягання на конституційний лад держави, закріплений в основному законі, вважається одним із найтяжчих злочинів, за який передбачене суворе кримінальне покарання – від ув'язнення до смертної кари.

Провідна роль конституції у правовій системі, її вища юридична сила і пряма дія норм не виключають, на жаль, випадків порушення положень основного закону, в тому числі і з боку вищих органів державної влади. Тому Конституція вимагає особливої охорони та захисту, покликаних забезпечити її дотримання як фізичними і юридичними особами, так і державою в особі її органів і посадових осіб. Правова охорона конституції реалізується через запровадження спеціального механізму, ключову роль у якому відіграють органи конституційної юрисдикції. Наразі у світі сформувалися дві основні моделі конституційного контролю (нагляду) – європейська (континентальна) та американська. Але зміст діяльності органів конституційної юрисдикції в обох моделях однаковий – це забезпечення верховенства конституції шляхом перевірки на відповідність їй конституційних, органічних та звичайних законів, а також інших нормативно-правових актів (актів органів виконавчої влади, глави держави, органів місцевого самоврядування тощо). Конституційні закони, прийняті кваліфікованою більшістю голосів на референдумі, звичайно не підлягають перевірці на конституційність, на відміну від

законів, прийнятих на референдум простою більшістю голосів. У деяких країнах об'єктами перевірки можуть виступати міжнародні договори, приватноправові акти (заповіти, договори тощо) і судові рішення, а в деяких випадках і індивідуальні правозастосовні акти. До числа об'єктів конституційного контролю належать дії (бездіяльність) посадових осіб, створення і діяльність політичних громадських об'єднань (особливо партій), акти та дії громадських об'єднань, що виконують за дорученням держави певні владні функції, результати виборів, насамперед президентських і парламентських, референдумів (плебісцитів) тощо. Як правило, рішення органів конституційної юрисдикції є остаточними і оскарженню не підлягають, а натомість повинні бути виконані невідкладно.

В окремих державах невід'ємною ланкою механізму охорони конституції є глава держави, який, відповідно до тієї ж конституції, виступає гарантом її додержання (Україна) або стежить за її дотриманням (Франція).

Конституцію також можна розглядати як *довгострокову програму співпраці і співіснування* різних соціальних, політичних, демографічних, етнічних та інших груп населення країни, взаємовідносин суспільства з державою, визначення магістральних напрямків державної політики в різних сферах суспільного життя. Іншими словами, основний закон – це програма розвитку основних суспільно-політичних інститутів у коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі.

Роль конституції в суспільстві виявляється в її функціях: політичній, юридичній, ідеологічній тощо.

Функціями конституції є основні напрямки її впливу на суспільні відносини і соціальну дійсність, які характеризують її сутність і соціальне призначення. Функції конституції є багатоплановими і мають різну спрямованість.

За місцем і роллю конституції в суспільному житті виділяють такі її соціальні (об'єктні) функції: політичну, економічну, ідеологічну та юридичну (правову).

Зміст і особливості *політичної* функції визначається тим, що конституція, її норми безпосередньо визначають загальні засади здійснення політичної діяльності в різноманітних сферах функціонування суспільства й держави: належність влади в державі, вектори внутрішньої та зовнішньої політики держави, її конституційний лад. Саме конституція закріплює такі надзвичайно важливі політичні інститути, як державний та національний суверенітет, вибори, через які реалізуються політична воля й інтереси народу на найвищому рівні. Політична боротьба, взаємовідносини між політичними партіями та іншими політизованими об'єднаннями громадян із приводу завоювання, використання та утримання влади також здійснюються на основі приписів конституції.

Зміст *економічної* функції полягає в тому, що конституція фіксує основоположні суспільні відносини, що становлять економічну систему державно організованого суспільства. Наприклад, закріплення в конституції різноманітних форм власності на принципах рівності та захищеності створює необхідні умови для належної реалізації економічної політики держави, успішного функціонування її господарського механізму, соціальної спрямованості економіки.

Конституція справляє величезний вплив на волю й поведінку мас. Закріплюючи найважливіші світоглядні переконання, в основі яких лежать ідеї народного суверенітету та державного суверенітету, демократичної, соціальної правової держави, конституція водночас формує певний тип суспільної свідомості, невід'ємною частиною якої є правосвідомість. Це сприяє формуванню позитивних установок, подоланню деструктивних проявів суспільної поведінки. З цих позицій можна стверджувати про наявність у конституції *ідеологічної* (культурної) функції.

Нарешті, *юридична* функція виявляється у тому, що конституція є основним джерелом права, має найвищу юридичну силу (формально-юридична конституція), є основою чинного законодавства і визначає всю систему правового регулювання в суспільстві, зокрема її ієрархію. Як основний, вищий закон, конституція виступає головним джерелом права держави, що лежить в основі всієї системи правового регулювання суспільних відносин. Усі інші закони та підзаконні акти повинні відповідати або, принаймні, не суперечити конституції.

У свою чергу, юридична функція конституції реалізується за декількома напрямками, які є її підфункціями:

1) установча – конституція встановлює найважливіші інститути суспільства і держави, визначає їх спрямованість;

2) регулятивна – конституція є засобом правового регулювання відповідних відносин. При цьому таке регулювання може бути основним, інколи вичерпним (статус вищих органів державної влади) або лише засадничим (визначення правових засад інститутів безпосередньої демократії, власності тощо);

3) охоронна – полягає в закріпленні механізму забезпечення реалізації конституційних норм, зокрема шляхом встановлення відповідальності за їх порушення;

4) системотворча – конституція, будучи основою чинного законодавства, забезпечує єдність і збалансованість елементів правової системи держави.

§ 3. Види конституцій

Багатоаспектність конституційно-правового регулювання відображена у класифікації конституцій сучасних країн. У науці конституційного права склався наступний поділ конституцій на певні категорії за обраними критеріями:

1. *За історичними умовами прийняття* – конституції першого, другого, третього та четвертого поколінь. Конституції першого покоління приймалися в умовах буржуазно-демократичних революцій (кін. XVIII – кін. XIX ст.), другого – в період соціалістичних революцій (поч. XX ст.), третього – після другої світової війни (40–80-ті роки XX ст.), четвертого – після розпаду «соціалістичного табору» і припинення «холодної війни» (з кін. 80-х і до сьогодні).

2. *За юридичною формою* – писані й неписані. Писані складаються з одного чи декількох нормативно-правових актів, а неписані – з нормативних актів, звичаїв та прецедентів.

3. *За способом прийняття (встановлення)* – народні та октройовані. Народними визнаються конституції, встановлені при безпосередній (шляхом референдуму) чи опосередкованій (через парламент чи конституційні збори) участі народу. Октройовані ж є певним даром народу від монарха, метрополії, окупаційного режиму.

4. *За порядком внесення змін та доповнень* – жорсткі та гнучкі. Зміни до гнучких конституцій вносяться у тому ж порядку, що й до звичайних законів, а зміна жорстких вимагає додержання особливої, більш складної процедури.

5. *За формою правління* – республіканські та монархічні.

6. *За формою територіального устрою* – унітарні та федеративні.

7. *За формою політичного режиму* – демократичні та авторитарні.

8. *За обсягом нормативного матеріалу* – вузькі (лаконічні) й широкі (об'ємні).

9. *За терміном дії* – постійні й тимчасові.

10. *За ступенем систематизації* – кодифіковані й некодифіковані.

Конституційний контроль – це перевірка відповідності конституції актів і дій органів влади. Конституційний контроль існує лише в тих країнах, у яких є писані конституції, що мають вищу юридичну силу. Його мета полягає в тому, щоб виключити існування в державі правових актів, що суперечать її основному закону.

§ 4. Загальна характеристика Конституції України як фундаментального політико-правового акта

Розглядати Конституцію України лише як правовий акт було б не зовсім правильно. Вона є надзвичайно важливим політико-правовим документом довгострокової дії, яким збагатилася наша держава, фундаментом не лише сучасних, але й майбутніх перетворень у багатонаціональному суспільстві, основою його консолідації. Водночас слід звернути увагу на те, що в ній містяться і окремі моральні орієнтири соціальної справедливості нашого суспільства і держави.

Конституція України закріплює основи державної політики, спрямованої, перш за все, на забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя. Вона заклала серйозні підвалини для розвитку і зміцнення демократичної, соціальної і правової держави, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Через зміст Конституції проводиться надзвичайно цінна і гуманна ідея про те, що саме держава функціонує для людини, відповідає перед нею за свою діяльність, а не навпаки. Суспільство має вже сьогодні усвідомити, що інакше не повинно і не може бути. Адже Український народ є джерелом влади, яку він реалізує через відповідні органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Тому держава з її апаратом повинна служити, перш за все, своєму народові.

Крім політичного значення, Конституція України має надзвичайно велику юридичну цінність як правовий акт.

Конституція України, як правовий документ, характеризується наступними юридичними властивостями:

1. Конституція – це, насамперед, закон, тобто акт виключної ваги і значення;
2. Конституції властиве юридичне верховенство, найвища юридична сила порівняно з іншими правовими актами: жоден акт у державі не повинен суперечити їй;
3. Конституція є основою правової системи України. Поточне законодавство лише розвиває конституційні приписи, деталізує їх;
4. Конституції властивий особливий порядок прийняття і внесення змін, за рахунок чого досягається її підвищена стабільність;
5. Конституція закріплює не лише наявні здобутки державно організованої нації, але й містить завдання і цілі програмного характеру.

Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України, на даний час складається з преамбули та 14 розділів, що об'єднують 166 статей, у тому числі 2 статті Прикінцевих положень, та 17 пунктів перехідних положень.

Розділ I «Загальні положення» (ст. 1–20).

Розділ II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» (ст. 21–68).

Розділ III «Вибори. Референдум» (ст. 69–74).

Розділ IV «Верховна Рада України» (ст. 75–101)

Розділ V «Президент України» (ст. 102–112).

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

Розділ VII «Прокуратура» (ст. 121–123) виключено на підставі Закону від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII

Розділ VIII «Правосуддя» (ст. 124–131²).

Розділ IX «Територіальний устрій України» (ст. 132, 133).

Розділ X «Автономна Республіка Крим» (ст. 134–139).

Розділ XI «Місцеве самоврядування» (ст. 140–146).

Розділ XII «Конституційний Суд України» (ст. 147–153).

Розділ XIII «Внесення змін до Конституції України» (ст. 154–159).

Розділ XIV «Прикінцеві положення» (ст. 160–161).

Розділ XV «Перехідні положення» (п. 1–14).

Отже, **структура Конституції** – досить чітка, логічно зумовлена система взаємопов'язаних і взаємозумовлених елементів. З одного боку, вона є достатньо лаконічною, а з іншого – під дію її норм підпадають ключові суспільні відносини у сфері здійснення публічної влади. Основний Закон встановлює розумний баланс між функціями і повноваженнями вищих органів державної влади – парламенту, глави держави та уряду, які в теорії конституційного права відомі під терміном «система стримувань і противаг». На думку як вітчизняних, так і багатьох зарубіжних учених-правників, українська Конституція є однією з найбільш прогресивних основних законів на Європейському континенті, зокрема в частині конституційно-правового регулювання основних прав і свобод людини й громадянина.

У преамбулі Конституції України формулюються цілі, мета побудови держави, важливіші вихідні положення політико-правового характеру, зокрема:

1) положення про державно-політичне розуміння поняття **«Український народ»**, за яким його визначають як *єдність громадян України різних національностей, тобто всі особи, які належать до громадянства України;*

2) положення про те, що дану Конституцію прийнято на основі здійснення українською нацією права на самовизначення;

3) положення про те, що дану Конституцію прийнято для забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя;

4) положення про підтвердження європейської ідентичності Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України;

5) положення про те, що парламентарії, приймаючи Основний Закон України, усвідомлюють усю свою відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішніми і прийдешніми поколіннями Українського народу;

6) положення про визначення Конституції Основним Законом України.

Преамбула Конституції України не має нормативного характеру, тобто не є юридично зобов'язальною. Вона несе морально-психологічне та ідеологічне навантаження, визначає історико-правові обставини, що передували, з одного боку, й сприяли, з іншого, розробленню й ухваленню нового Основного Закону.

Перший розділ Основного Закону України закріплює загальні засади конституційного ладу, що визначають сутність Конституції в цілому, усіх її інститутів і кожної статті зокрема.

Пріоритетність людини, як найвищої соціальної цінності, є змістом другого розділу Конституції. Саме інтереси людини, реалізація та захист її прав і свобод є основою функціонування державної влади та місцевого самоврядування, оскільки саме перед громадянами держава відповідає за свою діяльність.

Виходячи з вищенаведеної класифікації видів конституцій, чинну Конституцію України 1996 р. можна охарактеризувати наступним чином:

1. *За історичними умовами прийняття* Конституція України належить до четвертого покоління (до так званих новітніх конституцій), оскільки була прийнята після розпаду СРСР, в умовах розбудови незалежної Української держави.

2. *За юридичною формою* Конституція України є писаною.

3. *За способом прийняття* Конституція України є народною, оскільки прийнята вищим представницьким органом – Верховною Радою України – від імені Українського народу.

4. *За порядком внесення змін та доповнень* Конституція України є жорсткою. Внесення змін до неї здійснюється за особливою процедурою, передбаченою в розділі XIII. Крім того, вона є ще й комбінованою, оскільки внесення змін до розділів I, III та XIII є більш складним, ніж до інших розділів.

5. *За формою правління* Конституція України є республіканською, що прямо закріплено у ч. 1 ст. 5. Аналіз подальших статей цього документа свідчить про те, що Україна є змішаною, напівпрезидентською республікою.

6. *За формою територіального устрою* Конституція України – це конституція унітарної держави (унітарний характер Української держави прямо закріплений у ч. 2 ст. 2 Конституції).

7. *За формою політичного режиму* Конституція України є демократичною, тому що визначає Україну як демократичну державу (ст. 1) і передбачає широкі можливості громадян для участі у формуванні та прийнятті владних рішень.

8. *За ступенем відповідності фактичній конституції* Конституція України є реальною. Суттєві проблеми у забезпеченні проголошених соціально-економічних прав громадян не впливають на загальний висновок про реальність чинної Конституції України, оскільки переважна більшість її норм дійсно втілюється в життя і відіграє роль базового політико-правового регулятора суспільних відносин.

9. *За ступенем систематизованості конституційних норм* Конституція України є кодифікованою конституцією, оскільки являє собою єдиний, цілісний документ – Основний Закон.

10. *За обсягом нормативного матеріалу* Конституція України є помірковано об'ємною, оскільки складається всього із 14 розділів. Це дало змогу закріпити всі найбільш суттєві політико-правові відносини і, водночас, уникнути зайвої деталізації.

11. Чинна Конституція України не передбачає певного терміну дії, тобто є постійною, але це не означає неможливості її зміни або скасування.

§ 5. Конституційна реформа в Україні

Історія української конституційної думки налічує декілька століть. Вона бере свої витоки у таких відомих науковому світові пам'ятках вітчизняної правової культури, як «Руська Правда», «Литовські статuti», акти періоду козацької держави Богдана Хмельницького (зокрема, «Березневі статті») тощо. Будучи органічною складовою історії національного державотворення, історія українських конституцій (політико-правові умови підготовки проєктів конституцій, їхнє затвердження, дія тощо) певною мірою увібрала в себе весь трагізм багатовікової боротьби українського народу за свою національну державність.

Першою серед українських конституцій вважають «Договір та встановлення прав і вольностей Війська Запорізького та всього вільного народу Малоросійського між Ясновельможним гетьманом П. Орликом та між Генеральною старшиною, полковниками, а також названим Військом Запорізьким, що за давнім звичаєм і за військовими правилами схвалені обома сторонами вільним голосуванням і скріплені найяснішим гетьманом урочистою» підписаний 5 квітня 1710 р. у м. Бендери, який пізніше назвали Конституцією П. Орлика. У тексті документа її автори називають Українську державу Україною, Малою Руссю, Військом Запорізьким.

Даний документ передбачав створення незалежної української держави в межах етнографічної національної території (державні кордони України описували

територію, визнану як територія української козацької держави Зборівською угодою 1649 р.), держави, в якій державну владу мали б будувати за принципом її поділу на законодавчу (Генеральна Рада), виконавчу (гетьман та його уряд) і судову (Генеральний Суд), держави, яка визнає право міст на самоврядування, та державу, певною мірою такою і соціальною, оскільки були окремі приписи щодо соціального захисту незможних. У підготовці проекту Конституції 1710 р., окрім безпосередньо гетьмана П. Орлика, брали також участь А. Войрановський, Г. Герцик, К. Гордієнко, Л. Горленко та інші відомі представники як військових, так і духовних і світських кіл тогочасного українського суспільства. Ця Конституція після свого прийняття формально діяла декілька років на Правобережній Україні (до 1714 р.).

Українська конституційна думка середини та другої половини XIX ст. представлена двома конституційними проектами: «Начерком Конституції Республіки» Г. Андрузького (1848–1850 рр.) та фундаментальною роботою М. Драгоманова «Вольный Союз – Вільна Спілка. Опыт украинской политико-социальной программы» (1884 р.).

Г. Андрузький – активний член Кирило-Мефодіївського братства, студент юридичного факультету Київського університету – бачив майбутнє України як суверенного державного утворення – складової конфедерації слов'янських народів.

Визначний учений М. Драгоманов пропонував реорганізувати царську Росію у федеративну республіку, в якій громадянам були б забезпечені широкі особисті та політичні права, реально створений інститут народовладдя, який би включав як систему вищих представницьких органів, так і органів регіонального та місцевого самоврядування.

На початку XX ст. українську конституційно-правову думку яскраво представлено проектами Конституції М. Міхновського («Основний Закон самостійної України – Спілки народу українського», 1905 р.) та М. Грушевського («Конституційне питання і українство в Росії», 1905 р.), які в багатьох положеннях продовжили конституційно-правові традиції, закладені М. Драгомановим. Водночас проект М. Міхновського передбачав майбутнє України власне лише як держави самостійної, з республіканською формою правління, з оригінальною системою територіального устрою, з інститутом Президента України як керівника держави і голови виконавчої влади.

Важливою віхою в історії українських конституцій є період УНР – ЗУНР (1917–1923 рр.), який представлений низкою як конституційних актів (чотири Універсали Української Центральної Ради, Конституція УНР, закони УНР про державні символи, громадянство, національно-персональну автономію тощо, Тимчасовий Основний Закон ЗУНР, її законодавство, Акт Злуки від 18 січня 1919 р., конституційні акти української держави гетьмана П. Скоропадського), так і конституційних проектів (зокрема, «Проект Конституції У.Н.Р.» професора Київського університету О. Ейхельмана (1920 р.), проект Конституції У.Н.Р. доктора С. Барана (1920 р.), проект «Конституції У.Н.Р. Урядової комісії» (1920 р.), два

проекти Конституції ЗУНР професора Львівського університету С. Дністровського – «Устрій Галицької Держави» (1918 р.) та «Конституції Західноукраїнської Народної Республіки» (1920 р.) тощо. Дані документи (здебільшого) передбачали відновлення незалежної демократичної української держави з республіканською формою правління, держави, в якій визнано й гарантовано права особи і громадянина, права національних меншин, інститут місцевого самоврядування, а державна влада будується за принципом її поділу на окремі гілки.

Невід'ємною складовою історії українських конституцій є акти конституційного характеру Карпатської України (зокрема, Тимчасова Конституція Карпатської України 1939 р.) та документи Української Головної Визвольної Ради (УГВР) 1940–1950 рр., (зокрема Тимчасовий устрій УГВР 1944 р.).

Революційні події 1917–1929 рр. заклали підвалини радянського конституційного будівництва, представленого конституціями Української РСР 1919 р. (та її редакція від 1925 р.), 1929, 1937 та 1978 рр. Однак усі чотири конституції Радянської України були документами політичними і розроблялися спочатку в ідеологічних відділах ЦК КПРС. Ураховуючи це, а також статус квазі-держави, якою була Україна, дані конституційні акти з великим застереженням можна віднести до групи основних законів держави.

Радянські правознавці виділяли особливу юридичну категорію – «Радянську Конституцію» – як принципово нову для конституційного права. З історичної точки зору, порівняння конституцій радянського періоду надає можливість прослідкувати зміни в політичному, ідеологічному сприйнятті державно-правових інститутів пануючої комуністичної партії, зрозуміти процес розвитку «соціалістичного будівництва» в нашій державі.

Сучасний конституційний процес розпочався з набуттям Україною незалежності та розбудовою її як суверенної, демократичної, правової і соціальної держави. Після урочистого прийняття 24 серпня 1991 р. Верховною Радою України Акта проголошення незалежності України та його затвердження на всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 р. Україна була визнана суверенною державою та повноцінним суб'єктом міжнародних відносин більшістю країн світу. Нагальною стала потреба в конституційному закріпленні основ суспільного і державного ладу, прав і свобод людини і громадянина, порядку організації та функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування молодого незалежного держави.

Перший проєкт Конституції України був розроблений ще у 1992 р. Проте внаслідок перманентних протистоянь між Президентом України та Верховною Радою України на фоні тривалої соціально-економічної кризи в Україні його, як і усі інші, так і не було прийнято. Не вирішував проблему прийняття Конституції України і Конституційний договір між Президентом України і Верховною Радою 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.

Процес розроблення і прийняття Конституції незалежної України увінчався успіхом у ніч з 27 на 28 червня, коли після майже 24 годин безперервного обговорення Верховна Рада України спромоглася ухвалити нову Конституцію України. Після палких дебатів і узгоджень 28 червня 1996 року о 9 годині 18 хвилин, тобто на п'ятому році існування сучасної Держави Україна, 315 народних обранців проголосували за нині чинний Основний Закон нашої країни.

Конституція набула чинності одразу в день її прийняття, а цей день став державним святом.

Із прийняттям Конституції України 1996 р. конституційний процес не звершився. Внесення змін і доповнень до Основного Закону мало місце декілька разів. Вперше її змінили у грудні 2004 р. При цьому відбувся перерозподіл владних повноважень між парламентом, главою держави та урядом шляхом суттєвого посилення повноважень парламенту, й особливо уряду, за рахунок повноважень глави держави.

У 2010 р. відбулося відновлення дії положень чинності Конституції України в редакції від 28 червня 1996 р., що було легалізовано Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010. Це відбулося на фоні запеклих дискусій як серед науковців, так і серед політиків щодо конституційності такого кроку та його легітимності.

У лютому 2014 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України», де-юре відновивши майже в незмінному вигляді зміни до Конституції України від 8 грудня 2004 р., фактично визнавши вищезазначене рішення Конституційного Суду України нікчемним, тобто таким, що не має юридичних наслідків.

Чергові зміни до Конституції України було внесено у червні 2016 р. (набули чинності у вересні 2016 р.), які передбачають суттєву зміну системи правосуддя в Україні та системи органів прокуратури. Так, на підставі Закону від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII із Конституції України виключено розділ VII «Прокуратура», а положення, які визначають юридичний статус органів прокуратури, включено у розділ VIII «Правосуддя».

Зокрема, з переліку функцій прокуратури вилучено низку не властивих їй, за поширеною світовою практикою, функцій, таких як:

- 1) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина;
- 2) нагляд за додержанням та правильним виконанням законів усіма суб'єктами права (так званий «загальний нагляд»);
- 3) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Наслідком запропонованих змін стане отримання органами прокуратури широких процесуальних можливостей для більш якісного виконання властивих прокуратурі функцій:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;
- 2) процесуального керівництва досудовим розслідуванням;

3) вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження;

4) нагляду за негласними та іншими слідчими та розшуковими діями органів правопорядку.

Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» передбачено створення нового органу – Вищої ради правосуддя. Це колегіальний, незалежний конституційний орган державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів.

У результаті прийняття даного Закону зазнав змін і правовий статус суддів. Так, відповідно до ст. 126 Конституції, вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється. Без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину.

На підставі ч. 1 ст. 21 Закону від 13 липня 2017 р. «Про Конституційний Суд України» встановлюється, що суддя Конституційного Суду України може бути звільнений лише за рішенням Конституційного Суду України не менш ніж двома третинами від його конституційного складу.

Суддя Конституційного Суду України не може бути притягнутий до відповідальності за голосування у зв'язку з прийняттям судом рішень і надання ним висновків, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку (ч. 3 ст. 24 Закону «Про Конституційний Суд України»).

Крім того, зазначено, що суд утворюється, реорганізовується і ліквідується законом, проєкт якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя.

Нарешті, останні зміни до Конституції України були внесені 7 лютого 2019 р. (набули чинності 21 лютого 2019 р.), остаточно закріпивши стратегічний курс держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

Варто наголосити, що на цю мить конституційний процес в Україні триває. Наразі обговорюються й інші зміни до Конституції України, які стосуються удосконалення правового регулювання окремих конституційних інститутів – прав і свобод людини і громадянина, засад конституційного ладу, статусу окремих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, територіального устрою тощо.

Питання для самоконтролю

1. Назвіть основні етапи становлення конституції як фундаментального політико-правового акта-документа.
2. Як ви розумієте поняття «Конституція – Основний Закон суспільства і держави»?
3. Дайте визначення конституції у формальному та матеріальному розумінні.
4. Що являє собою фактична та фіктивна конституція?
5. Як співвідноситься конституція із законами та іншими правовими актами?
6. Наведіть класифікацію конституцій.
7. Назвіть основні напрямки впливу конституції на суспільно-політичне життя країни.
8. Охарактеризуйте чинну Конституцію України.

Розділ 3

ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ

§ 1. Поняття конституційного ладу та його засади

Ключовою юридичною категорією, яка характеризує сучасну державу, є її конституційний лад, який за своєю суттю становить певний тип конституційно-правових відносин, визначений рівнем розвитку конкретного державно організованого суспільства.

У поняття *конституційного ладу* вкладається різне значення. Так, зокрема, він визначається як:

1) фактична конституція або цілісна система основних політико-правових, економічних і соціальних відносин, які встановлюються й захищаються конституцією та іншими конституційно-правовими (державно-правовими) нормами;

2) певний спосіб (форма) організації держави, який (яку) закріплено в конституції;

3) 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, 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. 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.

Останній підхід до розкриття значення поняття «конституційний лад» уявляється вдалішим, оскільки наявність у державі акта, що офіційно називається конституцією, та який визначає її устрій, ще не свідчить про конституційний характер такої 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 більше не можна зводити конституційний лад лише до організації держави, навіть якщо ця держава і є конституційною.

Розмаїття підходів до визначення терміна «конституційний лад» значною мірою пояснюється тим, що він є відносно новим для вітчизняної конституційно-правової теорії. 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», «суспільний лад». Цей термін увійшов до широкого вжитку на початку 90-х років ХХ ст., прийшовши на зміну терміну «основи суспільного ладу», що використовувався в радянському державознавстві. Така зміна термінології є цілком виправданою, оскільки **суспільний лад** є явищем об'єктивним і являє собою систему базових суспільних відносин, що характеризують конкретно-історичний етап розвитку суспільно-економічної формації. Характер цих відносин зумовлений певним рівнем виробництва, розподілу й обміну продуктів, характерними особливостями суспільної свідомості й традиціями взаємодії людей у різних сферах життя, яка охороняється державою і правом.

Суспільний лад постійно перебуває під впливом держави, котра створюється суспільством як суверенна політична організація для захисту спільних інтересів, зокрема охорони суспільного ладу. Держава здійснює вплив на суспільний лад своєю політикою, тобто організованою та цілеспрямованою діяльністю державних органів, установ і посадових осіб, яка виходить певним чином з усвідомлених суспільних потреб.

Держава впливає на суспільний лад, насамперед шляхом правового регулювання суспільних відносин – встановлення чи санкціонування правових норм і забезпечення їх реалізації. У сучасному демократично організованому суспільстві правове регулювання спирається на конституцію та інші джерела права, що мають конституційне значення. Суспільний лад у конституційній державі обов'язково отримує більш чи менш повне закріплення й гарантію на рівні конституції як основного закону.

Проте право, у тому числі й конституційне, може лише закріплювати суспільний лад чи певним чином впливати на його розвиток, але жодним чином не може змінити його сутнісних рис, так само як і законів суспільного розвитку, що лежать в його основі. Крім того, юридична конституція не може абсолютно повно відобразити все розмаїття суспільних відносин, що становлять фактичну конституцію; між ними завжди зберігається певний «люфт». Тому предметом конституційного права є не сам суспільний лад, а його «юридична оболонка» – конституційний лад.

Отже, **конституційний лад** – це форма (спосіб) організації держави, що забезпечує підпорядкування її праву й характеризує її як конституційну державу.

Суспільний лад у конституційній формі закріплення називається конституційним ладом. Структура суспільного ладу складається з чотирьох основних підсистем, котрі являють собою відносно самостійні, але взаємно пов'язані системи відносин у відповідних сферах життя суспільства. Такими підсистемами є:

- а) політична система;
- б) економічна система;
- в) соціальна система;
- г) духовно-культурна система.

Існування фактичного конституційного ладу в сучасній державі можливо за наступних умов:

1) у державі має існувати юридична конституція (незалежно від її форми, способу прийняття тощо);

2) конституція має визначати чіткі межі владної діяльності держави і гарантувати додержання загально визначених прав і свобод людини;

3) конституція має втілюватися в життя, тобто бути реальною.

Засади конституційного ладу – це система фундаментальних політико-правових принципів, що визначають характер взаємовідносин між особою, громадянським суспільством і державою.

Засади конституційного ладу становлять наступні принципи: принцип народного суверенітету; принцип державного суверенітету; принцип найвищої соціальної цінності людини; принцип республіканізму (республіканської форми правління); принцип демократизму; принцип соціальної держави; принцип правової держави; принцип поділу влади; принцип визнання й гарантування місцевого самоврядування; принцип верховенства права; принцип законності; принцип гласності; принцип визнання міжнародно-правових стандартів; принцип рівноправності. Проте можуть бути й інші засади, наприклад принцип світської держави (Туреччина) або, навпаки, принцип релігійної держави (Іран).

§ 2. Конституційне закріплення політичної системи на сучасному етапі державотворення

Політична система – це цілісна й упорядкована сукупність державних і недержавних інститутів, відносин і принципів, що покладені в основу політичного життя конкретної країни і беруть участь у ньому. Функціональний аналіз політичної системи, тобто дослідження принципів і норм, що лежать в основі утворення, діяльності і взаємовідносин названих структур, розкриває особливості політичного режиму країни. І структурна, і функціональна сторони політичної системи більшою чи меншою мірою регулюються нормами конституційного права. Політична система кожної конкретної країни визначається соціальним ладом суспільства, формою правління і характером політичного режиму. Це доволі гнучка субстанція, здатна або формувати суспільство, згуртоване єдністю інтересів, держави і народу (Швейцарія), або спричиняти і поглиблювати конфлікти між ними (Ірак, КНДР).

Існує кілька різновидів класифікацій політичних систем, серед яких найбільш поширеним є поділ політичних систем за політичним режимом (демократичний, авторитарний, тоталітарний) та за типом політичної культури (англо-американський, європейсько-континентальний, доіндустріальний).

У демократичних системах основним структурним принципом є плюралізм, а функціональним – рольова автономія. Тут присутня багатопартійність (нерідко партій налічується більше сотні, а в Японії з урахуванням найдрібніших – за тисячу), причому дозволяються партії політичної опозиції (у конституції Чехії,

наприклад, закріплено принцип змагань), визнається розподіл влади (згідно з принципами стримувань та противаг та взаємодії гілок влади); діє кілька центрів прийняття рішень; визнається право прийняття рішень більшістю та охорона прав меншості, здійснюються основні права і свободи людини та громадянина; проголошений та реалізується принцип юридичної рівності; визнані та здійснюються ідеї демократичної, соціальної, правової, світської держави та законності, наявний політичний плюралізм; метод виборності є вирішальним у процесі формування керівництва держави та різних політичних об'єднань; головними методами вирішення конфліктів є компроміс та консенсус. Ліберально-демократичний режим існує в країнах, що знаходяться на стадії переходу від тоталітаризму й авторитаризму до демократії. Йому притаманні ознаки як демократичного, так і недемократичного режиму, що має місце, наприклад, у Камбоджі та ПАР. Так, у Конституції Камбоджі зафіксовано, що «Королівство Камбоджа здійснює політику ліберальної демократії і плюралізму» (ст. 51).

Більшість сучасних конституцій включають у конституційну формулу держави такі найважливіші поняття, як: правова, соціальна, світська держава, народний і державний суверенітет. Наприклад, Основний Закон Німеччини, характеризуючи ФРН як правову державу, встановлює у ст. 1 обов'язковість закріплених у Конституції основних прав і свобод для законодавчої влади і правосуддя. Основні права є безпосередньо діючим правом. Конституція Франції встановила основний принцип республіки: «Правління народу з волі народу і для народу».

За авторитарної політичної системи принципи плюралізму та рольової автономії відіграють мінімальну роль та поширюються лише на невелику частину суспільства. Офіційної однопартійності немає, але дозволена діяльність лише певних політичних партій та організацій. Дозволені партії – це не політична опозиція, а керівні та лояльні проурядові партії.

В умовах такої політичної системи існують лише незначні елементи демократії в текстах конституцій. Це – практично замкнута, напівзакрита система. Вибори, в цьому випадку, виконують, скоріше, роль прикриття фактичної призначуваності персонального складу виборних органів (Єгипет, Зімбабве, Сирія).

У тоталітарній політичній системі ліквідується навіть обмежений плюралізм, не існує рольової автономії ланок політичної системи. Для неї є характерним «одержавлення» однієї або декількох політичних партій, домінуюча роль держави в інституціональній підсистемі, всеохоплюючий владний контроль над усіма сферами суспільства, політичні вибори мають формальний характер (Північна Корея). У деяких країнах з релігійно-тоталітарною або тоталітарно-племенною системою партії забороняються взагалі (Кувейт, ОАЕ, Свазіленд тощо).

У тоталітарній політичній системі відбувається політизація всіх сфер життя – невиконання плану виробництва, розлади у сім'ї, знайомство з несанкціонованими владною джерелами інформації ставлять людину поза законами цієї системи.

Англо-американський тип політичної системи склався в Австралії, Великій Британії, Канаді, США, деяких інших англомовних країнах. Для нього характерна гомогенність (однорідність) політичної культури, яка полягає в тому, що політичні

цілі й засоби їх досягнення, основні політичні цінності поділяє більшість членів суспільства. Громадяни й політичні еліти толерантні одні до одних. Тут оптимально реалізується принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу й судову гілки, чітко визначено їхні функції. Багатоманітність соціальних інтересів представлена в політичній системі незалежними політичними партіями, групами інтересів, засобами масової інформації, які функціонують на демократичних засадах. Політичні системи цього типу стабільні, ефективні і здатні до саморегулювання.

Для *європейсько-континентального типу* політичної системи притаманна багатопартійна підсистема з 6–8 впливових політичних партій широкого ідеологічного спектру – від ультралівих (комуністичних) до правих (націонал-демократичних). Європейсько-континентальна політична система вважається системою «старої демократії».

Для політичної системи *доіндустріального типу*, тобто для країн, що розвиваються у напрямку від колоніального до індустріального суспільства, характерна нестабільна внутрішньополітична ситуація; перманентна боротьба соціальних сил усередині держави; значна роль недержавних інституцій, наприклад професійних союзів (у Мексиці, зокрема, останні мають право найму і звільнення робітників, внески збираються у зобов'язальному порядку, кошти профспілок витрачаються безконтрольно, а вибори керівників проводяться за «зачиненими дверима», профспілки десятки років поспіль контролюють робітничий рух); проследжується втручання силових структур у політичні процеси; партійна система – деформована тощо. Яскравим прикладом функціонування конфліктних політичних відносин у такій системі є загострене протистояння протилежних за ідеологією соціально-політичних сил «ХАМАС» та «Хізболла» аж до збройного протистояння, що трансформувалось з кінця 2006 р. у громадянську війну в Лівані. Політичні уподобання правлячих режимів у таких системах можуть бути найрізноманітнішими – саме тут прижились неомарксистські та «ліві» уряди як президента У. Чавеса в минулому, так і Н. Мадуро у Венесуелі, Д. Ортеги у Нікарагуа на даний час.

В Україні, як і в інших республіках колишнього Радянського Союзу, перехід від авторитарно-тоталітарної системи суспільного устрою до демократичного суспільства і правової держави розпочався зі створення нової політичної системи. За роки своєї незалежності Українська держава пройшла складний конституційний процес – від Декларації про Державний суверенітет України (16 липня 1990 р.), укладення Конституційного договору між Президентом України і Верховною Радою України (8 червня 1995 р.) до прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України. Основний Закон держави визначив засади формування і розвитку політичної системи, закріпив функції її окремих елементів, розкрив зміст та особливості діяльності держави у політичній системі.

Варто зазначити, що на початковому етапі Україна прагнула створити соціально-політичні інституції за цивілізованим європейським зразком. Наблизилися до професійного парламенту Верховна Рада України, введено інститут президентства, змінено статус уряду, затверджено концепцію судової влади. Проте

відсутність системного підходу до формування політичних структур призвела до протистояння різних гілок влади і, зрештою, до кризи влади в цілому, яка виявилась у граничній неефективності всіх владних структур, неузгодженості і суперечливості їх дій, протистоянні місцевих рад і виконавчих органів, втрати авторитету влади у населення.

Кризові явища, з якими стикається Україна, значною мірою пояснюються браком професійно підготовлених до управлінської діяльності авторитетних політичних лідерів. Більшість із них спрямувала зусилля на руйнування старих структур тоталітарної системи, часом не маючи навичок управління, конструктивної діяльності, а в умовах правового нігілізму дехто вирішував і власні проблеми, що гальмувало загалом розвиток політичної системи.

Україна, відповідно до ст. 1 Конституції, є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Саме ці норми визначають ключові параметри сучасної політичної системи України.

У демократичному суспільстві політичне життя здебільшого зосереджене у державних інституціях, але у ньому також беруть участь і інститути недержавні, наприклад політичні партії, підприємницькі структури, засоби масової інформації тощо. Останні мають бути певним чином визнані й повинні набути офіційного статусу. Інші – неінституційні організації і угруповання – до політичної системи не входять, хоча нерідко (особливо за авторитарних режимів) вплив на політичне життя чинять.

Структурними елементами політичної системи є: а) держава в особі всіх трьох гілок влади зверху донизу; б) політичні партії, підприємницькі структури, профспілки, різноманітні асоціації (антивоєнні, екологічні, громадської думки); в) засоби масової інформації (так звана четверта гілка влади); г) церква. Усі згадані інститути утворюють механізм здійснення політичної влади, дають уявлення про структуру політичної організації суспільства.

Основним елементом політичної системи є держава, якій належить особливе місце в політичному житті суспільства. Саме держава є головним носієм політичної влади, головним знаряддям реалізації класових інтересів, головним суб'єктом і водночас головним об'єктом політичної діяльності та політичних відносин у суспільстві. Таке місце держави у політичній системі суспільства зумовлюється тим, що лише вона:

- виступає офіційним, тобто формальним, представником усього населення країни через представницький вищий орган законодавчої влади;
- є уособленням суверенітету народу (нації), результатом реалізації права народу на самовизначення;
- здатна забезпечити і захистити основні права всіх людей, які перебувають на її території;
- покликана задовольняти загальносоціальні потреби, вирішувати загально-носупільні справи, виконувати загальносоціальні функції даного суспільства;

– має у своєму розпорядженні апарат, необхідний для виконання державних функцій;

– встановлює загальнообов'язкові для всіх суб'єктів суспільного життя правила поведінки – юридичні норми;

– володіє владою суверенною, тобто верховною, самостійною і формально незалежною.

Лише держава як головний інститут влади володіє правом на суверенність, тобто верховенство всередині країни, та на зовнішню незалежність. Таке становище державної влади в суспільстві впливає, по-перше, з того, що вона володіє таким засобом охорони влади, як державний апарат і, по-друге, реалізує свою волю в нормах права. Специфічна ознака державної влади виявляється в існуванні спеціальних державних службовців, у функціонуванні армії, адміністрації, судів, служби безпеки тощо.

Держава – це всеосяжна організація в суспільстві і його офіційний представник. Саме держава володіє виключним правом на нав'язування своєї волі за допомогою апарату примусу – армії, поліції, служби безпеки тощо. Якщо влада неефективно використовує легітимний примус, то це може за певних умов призвести до неконтрольованого поширення насильницьких дій, що стане загрозою державній безпеці.

У суспільному житті держава володіє цілою низкою виключних прав, що притаманні саме їй. Лише вона володіє правом на видання законів, які регулюють суспільне життя та мають загальнообов'язковий характер. Водночас у демократичному суспільстві це право належить і народу, який може його реалізувати, наприклад, через законодавчу ініціативу або загальнонаціональний референдум. Виключним правом держави є право на стягнення податків. Держава також здійснює фінансову й зовнішньополітичну діяльність, вирішує питання війни і миру тощо.

Останнім часом дедалі більшої ваги у політичному житті держави і суспільства набирають громадські організації, профспілки, об'єднання підприємців і роботодавців, різноманітні асоціації тощо.

Громадська організація – це добровільне об'єднання людей, яке створене для здійснення та захисту ними своїх прав і свобод, задоволення соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів і функціонує на засадах рівності та самоврядності.

Ці організації можна було б назвати неполітичними організаціями громадян.

Залежно від характеру потреб, для задоволення яких утворюються громадські організації, розрізняють: організації для участі громадян у виробництві або у суспільному житті (профспілки, асоціації адвокатів тощо); організації для задоволення власних потреб (спілка книголюбів, товариство мисливців та риба-лок, спортивна асоціація тощо).

Право і можливість громадян утворювати громадські формування закріплені конституціями цілої низки держав. Наприклад, у ст. 22 Конституції Іспанії визнається право на створення асоціацій, тобто громадських організацій, які

можуть задовольняти різні інтереси громадян. У тій самій Конституції Іспанії закріплено право громадян на утворення політичних партій і діяльність профспілок. Окремо виділені асоціації, оскільки партії і профспілки визначаються як найзначніші громадські формування. Передбачається, що громадяни для задоволення своїх інтересів можуть утворювати такі організації.

Дуже чітко сформульовано право громадян на об'єднання у громадські формування у Конституції Греції 1975 р., ст. 12 якої закріплює право грецьких громадян утворювати спілки та об'єднання, що не мають за мету отримання прибутку і дотримуються при цьому законів держави. Для здійснення такого права законами не передбачено якогось попереднього дозволу. Тобто встановлено реєстраційний, а не дозвільний (як в інших країнах), порядок утворення таких об'єднань.

Наймасовіші громадські організації – це професійні спілки. Профспілки є громадськими організаціями, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом професійної діяльності, та утверджуються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їхніх членів. Усі профспілки мають рівні права. Вони діють відповідно до статутів, які вони приймають, і не підлягають реєстрації у державних органах.

Організації промисловців, торговців і профспілкові (професійні) організації – це не комерційні та не призначені для отримання прибутку союзи. Головне їх завдання – координація роботи, універсальний і спеціалізований захист та представлення інтересів їх членів у інших організаціях. Тобто це організації, що об'єднують реальних конкурентів і супротивників у сфері бізнесу, які виступають як єдине ціле. Організації, що, зазвичай, конкурують між собою, об'єднуються в загальну гільдію, асоціацію, союз і разом відстоюють власні інтереси у боротьбі з конкурентами з інших країн та з державними урядовцями тощо.

У тоталітарних державах громадські організації часто виступають у ролі ширми, що маскує недемократичну сутність цих держав. У таких умовах громадські організації є фіктивними. У Румунії за часів диктатора Н. Чаушеску його родичі очолювали всі громадські організації, що функціонували у країні (дружина очолювала жіночу організацію, син – молодіжну, брат – організацію сприяння армії, авіації і флоту тощо). В умовах тоталітарної держави діяльність громадських організацій є фіктивною, а тому вони не можуть вважатися самостійними й самодостатніми суб'єктами політичної системи держави.

Невід'ємною частиною політичної системи сучасного демократичного суспільства є **політичні партії** – політичні громадські формування, що ведуть боротьбу за владу або за беруть участь у її здійсненні. Політичні партії є виразниками політичних курсів, що конкурують один з одним, виразниками інтересів, потреб і цілей певних соціальних груп, сполучною ланкою між громадянським суспільством і державою. Завдання партій – перетворити безліч приватних інтересів окремих громадян, соціальних прошарків, зацікавлених груп у їх сукупний політичний інтерес.

У сучасній Україні ідеї політичного плюралізму і багатопартійна політична система одержали своє закріплення на конституційному рівні, що виражається

насамперед у визнанні права громадян на об'єднання в політичні партії і громадські організації, організації суспільного життя на принципах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності. Політичні партії в Україні сприяють формуванню й вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах. Крім Конституції, статус політичних партій в Україні визначається Законом України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 р. Так, відповідно до ст. 2 цього закону **політична партія** – це 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.

Політичні партії в Україні створюються та діють тільки із всеукраїнським статусом; є рівними перед законом; діяльність політичної партії може здійснюватися лише після її реєстрації. Не допускається діяльність незареєстрованих політичних партій.

Членом політичної партії може бути лише громадянин України, який відповідно до Конституції України має право голосу на виборах.

Членами політичних партій не можуть бути:

- 1) судді;
- 2) прокурори;
- 3) поліцейські;
- 4) співробітники Служби безпеки України;
- 5) військовослужбовці;
- 6) працівники органів доходів і зборів;
- 7) персонал Державної кримінально-виконавчої служби України;
- 8) працівники Національного антикорупційного бюро України;
- 9) державні службовці у випадках, передбачених Законом України «Про державну службу»;
- 10) члени Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Членство в політичних партіях України носить індивідуальний характер.

За допомогою політичної партії найбільш суттєві первинні потреби перетворюються на інтерес соціальних верств, а за умови оволодіння політичною партією державною владою – на загальний політичний інтерес.

Якщо політична партія не виражає соціального чи іншого суттєвого групового інтересу, тобто не має соціальної бази, вона втілює свої вузькопартійні інтереси і неминуче приречена на поразку. Через партії та виборчі системи формалізується участь громадян у політичному житті. Партії беруть активну участь у функціонуванні механізму політичної влади або впливають на нього. Важливою ознакою діяльності партій є їхній ідеологічний вплив на населення, значна роль у формуванні політичної свідомості та культури. Суттєвою є роль політичних партій у становленні демократичних інститутів.

У сучасному інформаційному просторі активним і самостійним елементом політичної системи суспільства є засоби масової інформації, які в демократичних

країнах неабияк впливають на політичне життя суспільства і держави, особливо у передвиборчий період. ЗМІ іноді називають «четвертою владою», маючи на увазі три інші, так би мовити традиційні – законодавчу, виконавчу і судову. Політична роль засобів масової інформації обумовлена, перш за все, тим, що вони є своєрідним «підприємством» з виробництва політичної інформації, формують громадську думку, впливають на всі політичні процеси, сприяють політичній освіті широких верств населення.

У відкритому суспільстві існує плюралізм думок, ідей і поглядів, ЗМІ ж виражають інтереси різних політичних сил, а їх діяльність залежить від багатьох соціально-політичних чинників. У демократичних відкритих суспільствах ЗМІ діють в умовах послабленого державного контролю. Вони мають набагато ширші можливості незалежного висвітлення проблем політики і влади, здійснення контролю за діями держави та впливових недержавних інститутів.

Засоби масової інформації забезпечують представникам різних суспільних груп можливість публічно виражати свої думки, знаходити та об'єднувати однодумців, чітко формулювати та представляти в громадській думці свої інтереси. Без преси, телебачення, радіомовлення жоден громадянин не може правильно зорієнтуватися у політичних процесах, визначити свою політичну орієнтацію, приймати відповідальні рішення. Наявність демократично організованих ЗМІ, здатних об'єктивно висвітлювати політичні події, – одна із найважливіших гарантій стабільності демократичної держави. Проте історичний досвід свідчить, що ЗМІ можуть служити різним, не лише демократичним, політичним цілям: як розвивати у людей прагнення свободи, соціальної справедливості, допомагати їм у компетентній участі в політиці, так і духовно закріпачувати, дезінформувати, залажувати населення, сіяти недовіру і страх.

З виникненням у масштабах світового співтовариства інформаційного суспільства ЗМІ з інструмента впливу на громадську думку перетворюються на інструмент цілеспрямованого її формування. Будучи інформаційною владою, вони здатні створювати або скидати з п'єдесталів кумирів, тлумачити події у вигідному для певних політичних сил світлі, впливати на психологію мас і окремих людей. Тенденція зростання ролі ЗМІ в політичних процесах стає все відчутнішою, а доступ до ЗМІ й можливість вільно оприлюднювати власну думку є однією з основних ознак демократичності суспільного устрою.

Ще одним суб'єктом політичної системи сучасної держави виступають релігійні організації. На перший погляд, може здатися, що релігійні організації, насамперед церква, стоять осторонь від політики, проте це далеко не так. Вже здавна різні релігійні групи займали і прагнули займати провідне місце в управлінні справами суспільства і держави. На сучасному етапі відбувається секуляризація суспільства. Однак не лише церква прагне впливати на владу, сама влада, навпаки, бажає заручитися підтримкою релігійних громад, тому що релігія була і залишається потужним духовно-моральним важелем впливу на людей. Необхідно також відзначити, що, навпаки, антирелігійне суспільство втрачає згуртованість, моральне саморегулювання і переживає духовний занепад, що

веде до глобальних і серйозних катаклізмів. Тому держава не повинна залишатися осторонь від релігійного виховання громадян, що сприяє внутрішній єдності етносу, підвищенню його духовно-морального самопочуття, патріотизму, збільшенню толерантності до подій державного життя і, звичайно ж, передбачуваності і стабільності правомірної поведінки громадян.

§ 3. Конституційне закріплення економічної системи сучасної держави

Економічна система являє собою сукупність відносин, що визначають спосіб виробництва матеріального життя суспільства; до неї належать відносини власності та такі відносини, що виникають на їх основі щодо виробництва, обміну, виробничого розподілу та споживання матеріальних і духовних благ.

Конституційна регламентація у сфері економічної організації суспільного життя в різних країнах неоднакова як за формою, так і за обсягом. У літературі це пов'язують, насамперед, з тим, яка модель економіки застосовується в державі. Наразі у світі виокремлюють дві основні моделі економіки: *ринкову (ліберальну)* і *планово-регульовану (одержавлену)*. Хоча відмінності між ними поступово нівелюються, в конституціях іноді згадуються складові компоненти тієї чи іншої моделі.

Для ринкової економіки характерними є свобода і рівноправність форм власності, свобода підприємницької діяльності (приватної ініціативи), свобода договору, змагальність і конкуренція тощо. В одержавленій моделі діють протилежні положення. У деяких випадках це знаходить відображення у текстах конституцій. Так, за ст. 17, 19 Конституції Болгарії елементами ринкової економіки: свобода і рівноправність форм власності (приватна і суспільна), вільна господарська ініціатива (однакові правові умови), заборона монополізму, недобросовісної конкуренції та захист прав споживача, створення умов для кооперативних та інших форм об'єднання громадян і юридичних осіб для досягнення господарських і соціальних результатів. Загальновизнані елементи ринкової економіки зафіксовані і в п. 1 ст. 126 Конституції Молдови.

У новітніх конституціях фіксуються положення не просто про ринкову економіку (в старих конституціях цього словосполучення взагалі не було, вони уникали регулювання таких питань), а про «соціальну ринкову економіку» (ст. 58 Конституції Перу 1993 р.), «соціальне ринкове господарство, яке спирається на свободу господарської діяльності, приватну власність, а також на діалог та співробітництво соціальних партнерів» (ст. 20 Конституції Польщі 1997 р.). Ці компоненти, як зазначено в цій статті, «утворюють основу економічного устрою Республіки Польща».

Інші формулювання вживаються в конституціях країн тоталітарного соціалізму (наприклад, КНДР, Куба), де застосовується модель одержавленої економіки. Так, Конституція КНДР 1972 р. установлює державне керівництво економікою

та соціалістичний уклад господарювання. Цьому укладові господарства відповідають дві форми власності – державна і кооперативна, яким належать засоби виробництва. Виключною власністю держави, як установлено в конституційних нормах, є природні багатства країни, найважливіші заводи і підприємства, порти, банки, транспорт і засоби зв'язку (ст. 19). Державна власність відіграє провідну роль у розвитку економіки КНДР. Поряд із державною значна роль відводиться кооперативній власності. «Держава, – вказується в конституції, – охороняє кооперативну власність законом» (ст. 20). Згідно з Конституцією КНДР, народне господарство розвивається на основі його систематичного планування (ст. 31).

До конституцій деяких держав включені положення про планування (програмування) економіки, про роль трудящих і профспілок у управлінні економікою: про соціальну справедливість у розподілі суспільного продукту тощо (найбільш докладно ці питання регламентуються в основних законах Бразилії, Іспанії, Перу, Португалії та деяких інших).

Конституції окремих держав світу містять перелік принципів економічної організації суспільства. У ст. 170 Конституції Бразилії фіксуються такі принципи: національний суверенітет, приватна власність, соціальна функція власності, вільна конкуренція, захист споживача, захист навколишнього середовища, скорочення регіональної та соціальної нерівності, прагнення до повної зайнятості, сприяння бразильським підприємствам національного капіталу. Конституція вважає дотримання цих принципів необхідним для забезпечення усім гідного існування відповідно до вимог соціальної справедливості.

До конституційних положень, пов'язаних із регламентацією підвалін економічної організації суспільства, належать проголошені в більшості конституцій новітнього часу принципи державної політики у цій сфері. Так, Конституція Іспанії закріплює принципи підпорядкування усіх багатств держави інтересам загального блага, державної ініціативи в економічній діяльності (ст. 128) тощо.

Загальною ознакою новітніх основних законів, прийнятих у 90-ті роки ХХ ст., є більш широкий обсяг регламентації економічної основи суспільства. Практично в усіх конституціях визначене коло головних об'єктів державної власності та зафіксовані основи режиму їх використання, а також задекларовані принципи державного регулювання економічної діяльності. У багатьох конституціях регламентації засад економічної організації суспільства присвячено спеціальні розділи. В конституції Італії, наприклад, це розділ «Економічні відносини»; Португалії – «Економічні права та обов'язки»; Македонії – «Основи економічних відносин»; Узбекистану – «Економічні основи суспільства» тощо. Із основних законів соціалістичних країн на увагу заслуговує Конституція В'єтнаму 1992 р., у якій є спеціальний розділ під назвою «Економічна система».

Базовим елементом економічної системи суспільства є відносини власності. Це формулювання знайшло своє відображення у багатьох конституціях, прийнятих у XVIII–XIX ст. У науковій літературі виділяються такі аспекти регламентації власності в конституціях зарубіжних країн:

а) закріплення статусу власності без вказівки її форми. Наприклад, ч. 1 ст. 14 Основного Закону ФРН проголошує: «Власність і право успадкування

гарантуються». «Право власності не повинно порушуватися», – вказано у ст. 29 Конституції Японії.

Відсутність в основних законах вказівок на форму власності передбачає рівні можливості для різних форм власності, можливість вибору оптимальних, як з точки зору індивіда, так і суспільства форм господарювання;

б) у переважній більшості сучасних конституцій передбачена можливість відчуження власності у суспільних інтересах. «У передбачених законом випадках приватна власність може бути відчужена у суспільних інтересах за умов винагороди за втрати», – закріплено в ст. 42 Конституції Італії. Досить докладно це питання регламентується в Конституції Греції. У ній установлюється, що відчуження власності може здійснюватися лише: а) з мотивів належним чином доказаної суспільної користі; б) у випадках, установлених законом; в) із попереднім повним відшкодуванням. Окрім того, в цій конституції визначений порядок обчислення розмірів відшкодування, встановлюється перелік монастирських земель, які не підлягають відчуженню; в) закріплення різного статусу окремих форм власності та встановлення правового режиму їх захисту. Так, у конституціях Італії, Казахстану розрізняють дві форми власності: суспільну (вона іменується іноді публічною, іноді державною) та приватну. У Конституції Азербайджану 1995 р. йдеться про державну, приватну і муніципальну форми власності. У конституції Португалії згадано про державну, кооперативну і приватну форми власності. Однак у багатьох конституціях, навіть новітніх, лише йде мова про власність, без диференціації її видів (наприклад, в основних законах Гвінеї 1990 р., Мавританії 1992 р., Мадагаскару 1992 р. тощо).

Правовий режим захисту окремих форм власності в конституціях зарубіжних країн також різняться. Так, у ст. 6 Конституції Казахстану 1995 р. державна і приватна власність захищаються однаково, жодна форма власності не володіє перевагами за ст. 29 Конституції Азербайджану 1995 р. Водночас Конституція Італії у ст. 42, визнаючи, що власність може бути державною або приватною, і що економічні блага належать державі, товариствам або приватним особам, все ж віддає перевагу приватній власності, яка «визнається і гарантується законом». Конституція Перу 1993 р. встановлює, що покарання подвоюється, якщо чиновник посягатиме на державну власність (ст. 41);

в) у сучасних зарубіжних конституціях нерідко можна зустріти переліки об'єктів різних форм власності, але найчастіше – публічної. У найбільш загальній формі це зроблено у ст. 43 Конституції Італії, яка припускає можливість публічної власності «на певні підприємства або категорії підприємств, які належать до основних публічних служб, або до джерел енергії, або монополій, які експлуатують природні ресурси і становлять предмет важливих суспільних інтересів». У ст. 15 Основного Закону ФРН також допускається перехід у публічну власність «землі, природних ресурсів і засобів виробництва». Але чи не найдокладніший перелік об'єктів державної власності містить Конституція Куби. У ст. 15, наприклад, перелічені такі види об'єктів державної власності: а) землі, які не належать дрібним землевласникам або кооперативам; б) надра, шахти, морські природні і

тваринні ресурси у межах зони суверенітету держави; в) ліси, води, шляхи сполучення; г) цукрові заводи, фабрики, основні засоби транспорту і всі підприємства, банки, обладнання та майно, «націоналізоване й експропрійоване у імперіалістів, крупних землевласників та буржуазії»;

У сучасних конституціях країн із соціально орієнтованою економікою містяться положення про можливість перетворення приватної власності у публічну шляхом націоналізації та аграрної реформи (наприклад, Італії, Португалії).

Конституційне регулювання засад економічної системи сучасного суспільства неодмінно включає питання управління економікою. Регулювання цих питань здійснюється неоднаковими способами і в різному обсязі: від установлення монополії держави у певних сферах економіки (конституції Болгарії, Індії та ін.) до практично цілковитого саморегулювання, свободи підприємницької діяльності, приватної ініціативи тощо. Разом із тим після другої світової війни у конституціях окремих країн (наприклад, Бразилії, Іспанії, Італії) з'явилися норми про можливість програмування та планування економіки.

Невід'ємною складовою частиною конституційного регулювання засад економічної системи є норми про роль праці в суспільстві. У тому чи іншому формулюванні такі норми є в конституціях Бразилії, Греції, Індії, Іспанії, Італії, Португалії, Шрі-Ланки. Водночас до конституцій нерідко вводяться положення про працю як право й обов'язок громадян (ст. 27 Конституції Мадагаскару 1992 р.), про участь трудящих у визначенні умов праці (ст. 18 Конституції Гвінеї 1990 р.), про заборону експлуатації (Бангладеш, Індія).

Формою регламентації економічних відносин суспільства є закріплення в конституціях майже усіх країн приписів, які стосуються державного бюджету. Такі норми регулюють порядок прийняття державного бюджету, запровадження загальнодержавних і місцевих податків. До питань фінансової системи належать іноді й ті статті конституцій, які стосуються пенсійного забезпечення, державної допомоги з безробіття тощо. Чи не найдокладніше ці питання регламентуються в основних законах ФРН, Швеції та деяких інших країн.

Суб'єктами економічної системи є індивід, колектив, держава, виробник, посередник, споживач, фізичні та юридичні особи, виробничі та інші підприємства, банки, біржі та інші економічні суб'єкти.

Наразі можна виокремити наступні основні *типи економічних систем*:

- 1) система вільного або «чистого» ринку;
- 2) система змішаної економіки (сучасна ринкова економіка);
- 3) командно-адміністративна система або централізовано-планова економіка;
- 4) традиційна система.

Система вільного або «чистого ринку» – це така економічна система, яка характеризується мінімальним втручанням держави в регулювання економічних процесів, залишаючи їх на відкуп ринковим відносинам. Така система в розвинених країнах світу існувала з другої половини XVIII ст. до кінця XIX – початку XX ст.

Для неї властиві такі *ознаки*, як:

- 1) приватна власність на економічні ресурси – капітал, землю, корисні копалини тощо;

2) вільне підприємництво, яке передбачало функціонування економічної системи на принципах максимальної економічної свободи для суб'єктів господарської діяльності та мінімального державного втручання;

3) особистий інтерес. Економічні суб'єкти вирішували свої проблеми згідно зі своїми економічними інтересами. Кожен прагнув одержати максимальний дохід: підприємець – прибуток, робітник – зарплату, землевласник – орендну плату, банкір – відсоток;

4) ринковий механізм як основний засіб регулювання, який включає попит, пропозицію, ціну і конкуренцію та примушує виробника працювати на споживача. Даний механізм, за висловленням А. Сміта, є «невидимою рукою», яка спрямовує індивідуальну поведінку, особисті інтереси на суспільні цілі, на задоволення інтересів інших економічних суб'єктів;

5) вільна конкуренція – конкуренція, для якої характерна значна кількість продавців і покупців кожного товару, але жоден із них не може самостійно впливати на ціну товару;

6) мінімальний державний вплив на економіку, який, в основному, обмежувався конституційним захистом приватної власності та формуванням правової бази економічних відносин.

Система *змішаної економіки* – це економічна система, функціонування якої залежить як від приватних компаній та господарств, так і від уряду. Для неї характерне поєднання принципів самостійності та певної централізації в управлінні національним виробництвом. Наразі вона є такою, що домінує у світі.

Даній системі притаманні наступні ознаки економіки вільної конкуренції: переважає панування приватної власності на економічні ресурси, вільна ініціатива в організації виробництва, вільне підприємництво, особиста зацікавленість, функціонування координаційного ринкового механізму тощо. Водночас з'являються нові ознаки: реалізація товарів та послуг здійснюється в умовах обмеженої (недосконалої) конкуренції, спостерігається прагнення виробників здійснювати узгоджену політику в галузі цін, ринків збуту, закупівлі сировини, посилюється вплив держави на ринкові механізми.

В умовах *командно-адміністративної системи* економічна діяльність регулюється державою. Саме держава визначає, які потреби на даний час є найважливішими і підлягають першочерговому задоволенню. Державним планом визначається обсяг виробництва валового національного продукту та необхідні для цього ресурси, асортимент продукції, рівень цін і способи розподілу доходів. З боку держави здійснюється жорсткий контроль за виконанням планів, за використанням ресурсів та розподілом доходів. Ринковим відносинам тут відводиться незначне місце і вони здебільшого мають формальний характер.

У державах із низьким рівнем економічного розвитку діє натуральна організація суспільного виробництва (*традиційна економіка*), в якій економічні суб'єкти зосереджені переважно, на виробництві товарів для власного споживання, а економічні відносини та рішення регулюються традиціями, що призводить до гальмування соціально-економічного прогресу. Дана система ґрунтується на

відсталій технології, широкому застосуванні ручної праці та багатокладності економіки.

Багатокладність означає наявність різних форм господарювання, серед яких переважають старі, відсталі форми. У багатьох країнах зберігається натурально-общинне господарство, засноване на общинній власності та натуральному розподілі продукту. Переважним є дрібнотоварне господарство, представлене селянськими та ремісничими господарствами, основою якого є приватна власність і особиста праця власників засобів виробництва.

Наразі економічні системи переважної більшості зарубіжних країн характеризуються плюралізмом форм власності, яка має два різновиди: приватна і публічна. Вичерпний перелік форм власності, їх співвідношення, гарантування прав власності, як правило, знаходить свій вияв у основному законі держави. Наразі переважаючою формою власності є приватна: приватна трудова власність, власність кооперативів, акціонерних товариств (фірм, компаній, корпорацій), транснаціональних корпорацій. Публічна власність своїм суб'єктом може мати державу, суб'єкт федерації, місто, громаду, політичну партію, церкву тощо. Приватна власність може мати як індивідуальний, так і колективний характер, а суб'єктом права цієї форми власності може виступати будь-яка фізична чи юридична особа. До вказаного вище варто додати, що за сучасних умов приватна власність дедалі частіше виступає не в індивідуальній, а в різноманітних асоційованих формах – колективній, акціонерній.

Особливе значення для будь-якої сучасної держави, незалежно від її економічної системи, має конституційне регулювання економічних відносин. Серед принципів економічної діяльності демократичні конституції проголошують свободу підприємництва, неприпустимість монополізму, у деяких країнах – планування загальної економічної діяльності, а також використання національних багатств у загальних інтересах. Соціалістичні конституції головними принципами економічної діяльності визначають державне планування всіх показників економічного і соціального життя, тобто неприпустимість ринкових засад в економіці, основи статусу державних підприємств і кооперативів.

Стосовно фінансових питань слід вказати, що конституції регулюють такі, як бюджетний процес, основи податкової системи, основи статусу центральних банків, установлення грошової одиниці і монополії держави на здійснення грошової емісії.

Не менше значення має конституційне регулювання державою ринку та місце в ньому державного сектора. Якщо в США втручання держави у ринкові процеси мінімізовано, а державний сектор становить незначну частину економічного потенціалу держави, то в європейських країнах вплив держави на економічні процеси значно більший, зокрема завдяки наявності значної частки державного сектору (Греція, Фінляндія, Франція тощо). Провідну роль державний сектор відіграє в економіці соціалістичних країн (В'єтнам, КНДР, КНР, Куба), що закріплено на найвищому – конституційному – рівні правового регулювання.

Економічні відносини в Україні ґрунтуються на засадах економічного плюралізму (ст. 15 Конституції України). Економічна багатоманітність передбачає

можливість рівноправного існування різних форм власності та господарювання, однакову їх підтримку з боку держави.

Конституція України передбачає право на існування власності Українського народу, державної, комунальної, приватної, інтелектуальної власності. Так, ст. 13 Конституції України проголошує, що «земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування».

Згідно зі ст. 41 Конституції України «кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом» і є непорушним. Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону.

Стаття 42 Конституції України проголошує, що «кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом... Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види і межі монополії визначаються законом».

Отже, Конституція України 1996 р. заклала основи побудови соціально орієнтованої моделі економіки. Зараз держава не може встановлювати планові завдання в економічній сфері, встановлювати ціни, безпосередньо керувати сільським господарством. Разом із тим держава може реалізовувати окремі елементи державного планування (координування) економічних процесів:

1) виключно законами встановлюється: бюджет, бюджетна система, система оподаткувань, види податків і зборів, засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків, статус національної валюти (п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України);

2) держава може приймати важливі для економічної системи підзаконні нормативні акти (Програма діяльності Кабінету Міністрів України (ч. 4 ст. 114 Конституції України), загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України, які приймаються Кабінетом Міністрів України (п. 4 ст. 116 Конституції України).

Це відповідає світовому досвіду конституційного регулювання економічних процесів у демократичних державах.

§ 4. Конституційне регулювання соціальних відносин

Важливою складовою частиною функціонування суспільного ладу будь-якої держави є її **соціальна система**, під якою розуміють *єдність соціальних спільнот, об'єднань (організацій), тобто соціальну структуру суспільства та*

відносин між ними: відносин різних соціальних груп, праці та капіталу, міста і села, виробників і споживачів, різних етнічних груп тощо.

У конституційному праві зарубіжних країн можна знайти норми, що регулюють соціальну структуру суспільства та відносини між різними соціальними спільнотами. Обсяг регулювання даного питання у різних країнах є відмінним, а відповідні норми іноді мають суперечливий характер. Так, у Конституції Португалії 1976 р. у ст. 59 йде мова про права трудящих. Водночас у Конституції КНР 1982 р. (ст. 1) указано, що соціальну основу держави становлять два класи – робітничий клас і селянство, які знаходяться в союзі один з одним. При цьому керівна роль належить робітничому класу.

Після другої світової війни у деяких європейських країнах (Норвегія, Фінляндія, ФРН, Швеція) почав формуватися особливий підхід урядів до розуміння соціальної функції держави. Згодом цей феномен науковці почали позначати новим терміном – **«соціальна держава»**, яку визначають як соціально орієнтовану державу, що визнає людину найвищою соціальною цінністю, надає належну соціальну допомогу найбільш вразливим категоріям населення (людям з обмеженими можливостями, жінкам, неповнолітнім, пенсіонерам, біженцям, мігрантам, особам без громадянства тощо) з метою забезпечення кожному гідного рівня життя, перерозподіляє економічні блага відповідно до принципу соціальної справедливості і своє призначення вбачає в забезпеченні громадського миру і злагоди в суспільстві. Відтак концепція соціальної держави одержала закріплення в конституціях низки країн Західної Європи (Іспанія, ФРН та ін.). Стаття 1 Конституції Іспанії 1978 р. зазначає, що Іспанія є соціальною, правовою та демократичною державою, вищими цінностями якої є свобода, справедливість, рівність і політичний плюралізм. У ст. 20 Конституції ФРН 1949 р. указано, що ФРН є демократичною і соціальною федеративною державою. У Конституції Франції записано, що вона є демократичною і соціальною республікою.

Конституційні принципи правового регулювання соціальних відносин:

- 1) правове визначення відносин між працею і капіталом;
- 2) рівноправність незалежно від статі, раси, національності, мови, релігії;
- 3) охорона шлюбу і сім'ї;
- 4) захист прав та інтересів дітей;
- 5) раціональне природокористування;
- 6) захист споживачів і користувачів тощо.

Принцип соціальної держави знайшов своє закріплення у ст. 1 Конституції України. Він означає спрямованість державної політики на першочергове задоволення соціальних потреб громадян. Держава функціонує для людини, а не навпаки.

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.

Варто відзначити, що Україна нині знаходиться лише на початку свого шляху до соціальної держави. Найважливішими завданнями у соціальній сфері є забезпечення розвитку народонаселення, створення сприятливих житлових та соціально-побутових умов, удосконалення трудових відносин, розвиток ринку праці та зайнятості населення, розвиток соціального партнерства, реформування системи соціального забезпечення (у тому числі соціальна підтримка громадян, звільнених у запас або відставку з військової служби, служби в органах внутрішніх справ, установ кримінально-виконавчої системи і членів їх сімей), розвиток гуманітарної сфери (освіти, науки, фізкультури і спорту тощо).

Важливе значення в усвідомленні принципу соціальної держави мають рішення Конституційного Суду України з приводу захисту соціальних прав. Варто відзначити, що останнім часом Суд зайняв більш ліберальну позицію у питанні обов'язковості соціальних зобов'язань.

Так, у рішеннях від 26 грудня 2011 р. № 20-рп/2011 та від 25 січня 2012 р. № 3-рп/2012 Суд зауважив, що «передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними. Механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою збереження балансу інтересів усього суспільства. Крім того, такі заходи можуть бути обумовлені необхідністю запобігання або усунення реальних загроз економічній безпеці України». У Рішенні від 22 травня 2018 р. № 5-р/2018 Суд пішов ще далі у справі наповнення змістом права українських громадян на соціальний захист, гарантований ст. 46 Конституції України, й наголосив на тому, що держава, виходячи з існуючих фінансово-економічних можливостей, має право вирішувати соціальні питання на власний розсуд. Тобто у разі значного погіршення фінансово-економічної ситуації, виникнення умов воєнного або надзвичайного стану, необхідності забезпечення національної безпеки України, модернізації системи соціального захисту тощо держава може здійснити відповідний перерозподіл своїх видатків з метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства. Проте держава не може вдаватися до обмежень, що порушують сутність конституційних соціальних прав осіб, яка безпосередньо пов'язана з обов'язком держави за будь-яких обставин забезпечувати достатні умови життя, сумісні з людською гідністю.

Разом з тим варто враховувати, що, відповідно до ст. 22 Конституції України, конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. У такий спосіб не допускається звуження й соціальних прав громадян, а рівень соціальних пільг та інших виплат має відповідати встановленим стандартам.

§ 5. Конституційне регулювання духовно-культурних відносин у сучасному суспільстві

Сфера культурно-духовних суспільних відносин регулюється конституційним правом більш лаконічно порівняно з іншими підсистемами суспільного ладу. Це й зрозуміло: адже йдеться, по суті, про внутрішній світ людини. Лише тоталітарні режими претендують на повний контроль і над цією сферою життя суспільства. Так ст. 39 Конституції Куби закріплює, що художня творчість вільна тією мірою, в якій її зміст не суперечить ідеям Революції. Конституція КНР зазначає, що «держава посилює будівництво соціалістичної духовної культури шляхом широкого поширення високих ідеалів, морального і культурного виховання, виховання в дусі дотримання дисципліни і законності, шляхом розроблення і здійснення всляких правил і пам'яток для різних категорій населення міста і села ... проводить в народі виховання патріотизму, колективізму і інтернаціоналізму, комунізму, виховання на основі діалектичного і історичного матеріалізму, веде боротьбу проти буржуазної, феодалської та інших згубних ідеологій» (ст. 24).

У демократичному ж суспільстві людина самоцінна і автономна, її внутрішній світ належить їй одній. Завдання держави і права, насамперед конституційного, зводиться тут до забезпечення найкращих умов для духовно-культурного розвитку людини як особистості. Наприклад, відповідно до ст. 6 Конституції, Польська Республіка створює умови для загального і рівного доступу до багатств культури, яка є джерелом самобутності польської нації, її існування і розвитку.

Духовно-культурні відносини обумовлені чинною системою політичних, економічних і соціальних відносин. Більше того, духовно-культурні відносини, у свою чергу, чинять вплив на відносини економічні, соціальні і політичні. Предмет цих відносин включає всі духовно-культурні явища – науку, мистецтво, освіту, релігію, інші сфери суспільної свідомості.

Основоположною для усієї духовно-культурної сфери виступає система освіти, оскільки без освіти не може бути культури і повноцінного духовного життя. За кордоном існують різні, часто протилежні підходи до правового регулювання духовно-культурної сфери. Так, у ФРН ми спостерігаємо ліберальну систему з мінімально необхідним керівництвом публічних властей. У ст. 27 Іспанської Конституції вказується, що «освіта буде мати на меті повний розвиток людської особистості в повазі до демократичних принципів співжиття і основних прав і свобод». Крім того, зазначена стаття Іспанської Конституції гарантує всім право на освіту: основне навчання встановлюється обов'язковим і безкоштовним. На публічні влади покладаються конкретні обов'язки у цій сфері. Прикладом зовсім іншого підходу до ролі держави в освітній сфері може слугувати Конституція Куби, у ст. 39 якої, зокрема, вказано: «Держава спрямовує, розвиває і заохочує освіту, культуру та науку у всіх їхніх проявах...».

Аналогічний підхід спостерігається у Конституції України. Стаття 53 Основного Закону гарантує кожній людині право на освіту. Доступність освіти забезпечується її фінансуванням із державного та місцевих бюджетів.

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.

Не менше значення в культурно-духовній сфері має конституційна регламентація наукової та творчої діяльності. Так, Італійська Конституція, наприклад, встановлює, що «мистецтво і наука вільні, і вільне їх викладання» (ч. 1 ст. 33). А ст. 9 визначає: «Республіка сприяє розвитку культури і наукових і технічних досліджень. Вона охороняє природу й історичну і художню спадщину Нації».

Конституція Угорської Республіки 1949 р. у редакції 1990 р. у § 70-ж містить наступні положення: «1. Угорська Республіка поважає і підтримує свободу наукового життя і художньої творчості, свободу отримання звання і викладання. 2. Приймати рішення в питаннях наукової істини, визначати наукову цінність досліджень правомочні виключно діячі науки».

Часом духовно-культурні відносини набувають політичного характеру. Особливо часто це трапляється у сфері релігії, яка нерідко виступає фактором, що сприяє утворенню нації і держави. Ці питання часто знаходять своє відображення у конституційних нормах, що регулюють свободу совісті та відносини між церквою і державою.

В одних країнах релігія є невід'ємною складовою державного механізму (наприклад, Велика Британія, Іран, країни Перської затоки), що відображено в основних законах цих країн. В інших конституціях світський характер держави закріплюється або прямо (Туреччина, Франція), або опосередковано визначається шляхом відокремлення церкви і релігійних організацій від держави, а школи від церкви (Іспанія, Португалія). Крім того, встановлюється заборона на визнання певної релігії обов'язковою (державною). Саме такий підхід міститься в ст. 35 Конституції України, відповідно до якої кожна людина має право на свободу світогляду і віросповідання, а також низки інших європейських держав.

Достатньо рідко, але у конституційному законодавстві окремих країн можна знайти норми, які регулюють ставлення держави до різного роду предметів матеріальної культури (пам'яників, творів мистецтва, книг, ікон тощо). В Конституції Греції 1975 р. (п. 3 ст. 3) можна знайти таку норму: «текст священного Писання зберігається незмінним. Офіційний переклад його будь-якою іншою мовою без дозволу Автокефальної Церкви Греції та Великої Константинопольської Церкви Христової забороняється». Відповідні положення про деякі релігійні святині зафіксовані в конституційних нормах Бутану та Непалу.

До числа положень щодо духовного життя суспільства, які регулюються конституціями демократичних держав, можуть бути віднесені норми про *ідеологічний і політичний плюралізм* і відповідне йому проголошення різних прав і свобод людини в галузі духовного життя (свободи висловлювання думок, свободи освіти, свободи наукової, художньої та іншої творчої діяльності, свободи релігії та атеїзму та ін.).

Основна мета конституційного регулювання духовною сферою полягає у створенні умов для всебічного розвитку творчого, освітнього, наукового, культурного потенціалу кожної особистості й суспільства загалом, послідовної інтелектуалізації суспільства як основного резерву його прогресу, збагачення й піднесення духовності.

§ 6. Засади конституційного ладу України

Конституційний лад України включає цілісну систему основних політико-правових, економічних та суспільних відносин, які виникають у суспільстві. У його закріпленні беруть участь усі галузі національного права України, проте, провідне місце серед них належить нормам Конституції, оскільки вона є нормативним актом вищої юридичної сили і базою галузевого законодавства.

Засади конституційного ладу – це система фундаментальних політико-правових принципів, що визначають характер взаємовідносин між особою, громадянським суспільством і державою. У сукупності ці принципи становлять провідний генеральний інститут конституційного права. У Конституції України 1996 р. більшість норм цього інституту розміщено в розділі I «Загальні засади».

Засади конституційного ладу відрізняються від усіх інших принципів права низкою ознак, серед яких:

- фундаментальність – основоположний, вихідний характер;
- політико-правовий характер – вони є політичними деклараціями за змістом і правовими принципами за формою;
- найвищий ступінь абстрактності – вони являють собою узагальнені категорії, які неможливо об'єднати в єдине поняття, не виходячи на рівень морально-філософських категорій (таких, як добро і зло, буття і небуття, доцільність і справедливість тощо);
- загальність – вони визначають сутнісний зміст правового впливу на всі форми соціальних зв'язків, на всі сторони соціальної дійсності, адресовані всім суб'єктам права;
- підвищена стабільність – вони відображають усталені уявлення народу про належний та справедливий устрій державного й суспільного життя, його найбільш суттєві політико-правові цінності, а тому й залишаються незмінними тривалий проміжок часу, надаючи стабільності всій системі права в цілому;
- ідеологічна загальноприйнятність – вони поділяються усіма прогресивними силами суспільства; саме ця ознака робить засади конституційного ладу тим наріжним каменем, навколо якого може відбутися порозуміння між основними політичними партіями та рухами, згуртування народу в процесі державотворення;
- конституційна форма закріплення – вони сформульовані у вигляді окремих декларативних норм Конституції (розміщених, як правило, у першому розділі) або виводяться логічним шляхом зі змісту кількох її приписів;
- юридичне верховенство – будучи закріпленими в Конституції, вони мають пріоритет не лише перед нормами усіх інших джерел права, але й перед

іншими нормами самого Основного Закону, створюючи єдиний «каркас» правового регулювання в усіх сферах суспільного життя;

– постійність – їх дія є безперервною, наслідком чого є стан конституційно-правопорядку;

– системність – кожен з них має самостійну цінність і відіграє власну системотворчу роль; водночас усі засади конституційного ладу органічно поєднані між собою і можуть діяти лише разом; порушення одного із цих принципів невідворотно призводить до порушення усіх засад конституційного ладу в цілому;

– особливий захист з боку держави – посягання на засади конституційного ладу є найтяжчим конституційно-правовим деліктом, за вчинення якого передбачена не лише конституційна, але й кримінальна відповідальність.

Засади конституційного ладу відіграють ключову роль у політико-правовій системі суспільства, надаючи їй визначеності, стабільності й відіграючи роль загального орієнтиру державного будівництва, підґрунтя для діяльності всіх органів державної влади й інститутів громадянського суспільства. Ці принципи відображають певні суспільні ідеали, визначають і закріплюють основи правового статусу суб'єктів конституційно-правових відносин, зумовлюють певний характер взаємовідносин між ними. 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. 1 ст. 156).

У спеціальній літературі запропоновано декілька підходів до класифікації засад конституційного ладу. Зокрема, залежно від підсистем суспільного ладу, яких вони стосуються, засади конституційного ладу поділяються на засади політичної системи, засади економічної системи, засади соціальної системи і засади духовно-культурної системи. Крім того, зустрічається поділ цих принципів на засади державного і суспільного ладу, на гуманістичні й демократичні засади тощо.

Засади конституційного ладу України становлять наступні політико-правові принципи:

1. Принцип народного суверенітету (ч. 2–3 ст. 5 Конституції України) – означає повновладдя народу і полягає у визнанні його носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Саме народу належить право бути вищим суддею з питань влади і вирішувати долю останньої. Відповідно його воля, висловлена в певних формах, є істинним і єдиним базисом держави. Саме від волі народу виходить мандат на устрій держави і будь-які зміни її форми, входження держави у відповідні міждержавні об'єднання. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народу і не може бути узурповане державою, її органами чи посадовими особами; водночас ніхто не може узурпувати державну владу.

Народний суверенітет доцільно 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. Такі обмеження можуть мати формальний або змістовний характер.

Формальне обмеження народного суверенітету знаходить свій прояв у тому, 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 є гарантією від спонтанних проявів народовладдя і необґрунтованих рішень, прийнятих у такий спосіб.

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

2. Принцип державного суверенітету (ст. 1 Конституції України) – означає визнання державної влади похідною від народу верховною владою, що виявляється у самостійному здійсненні державою своїх функцій у рамках національного і міжнародного права. Спираючись на легальне визначення суверенітету України, що дається у Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., можна виділити чотири внутрішні і дві зовнішні ознаки державного суверенітету:

Внутрішні ознаки:

– верховенство – на території держави не може бути інших, конкуруючих з нею, влад; лише держава може робити свої веління загальнообов'язковими;

– самостійність – будь-яке протизаконне втручання інших суб'єктів політичної системи в діяльність держави заборонене; у держави достатньо власних ресурсів для виконання своїх завдань і функцій;

– повнота – державна влада розповсюджується на всі сфери суспільного життя без винятку; держава має право вирішувати будь-які справи, що становлять суспільний інтерес, без винятку;

– неподільність – державна влада є цілісною, єдиною; між державними органами і гілками влади розподіляються лише повноваження для більш ефективного вирішення суспільних справ.

Зовнішні ознаки:

– незалежність – держава самостійно формує свою зовнішню і внутрішню політику, втручання іноземних держав у внутрішні справи суверенної держави є неприпустимим;

– рівноправність – держава має рівні права і обов'язки порівняно з іншими сувереними державами, є повноцінним учасником світової спільноти.

3. Принцип найвищої соціальної цінності людини (ст. 3 Конституції України) – передбачає безумовний пріоритет прав і свобод людини в діяльності органів публічної влади. Жодна інша мета не може слугувати підставою для обмеження чи скасування основних прав і свобод особи. Органи публічної влади створюються й діють для забезпечення прав людини, всі інші їх функції є похідними.

4. Принцип республіканізму, або республіканської форми правління (ч. 1 ст. 5 Конституції України) – полягає в тому, що всі вищі органи державної влади

формуються або безпосередньо народом, або загальнонаціональними представницькими органами. Отже, в Україні неможливі будь-які спадкові, довічні посади і державні органи, виведені за межі відповідальності перед народом. Основний Закон України 1996 р. закріпив напівпрезидентську республіку, за якою глава держави – Президент – виведений за межі трьох основних гілок влади і покликаний виконувати консолідуючу, інтегруючу роль у державному механізмі.

5. Принцип демократизму (ст. 1 Конституції України) – означає право і реальну здатність громадян, широких верств населення впливати на процес вироблення і зміст державно-владних рішень. У новітній літературі з теорії держави і права набуло поширення «розширювальне» тлумачення демократії, коли демократія ототожнюється із взірцем, оптимальним устроєм держави. На наш погляд, більш коректним є «буквальне» тлумачення демократії як форми політичного режиму, коли демократичною вважається та держава, устрій і діяльність якої відповідають волі народу, загально визнаним правам і свободам людини і громадянина. У демократичній державі мають створюватися належні умови для діяльності політичних партій, спілок, асоціацій, що відображають багатоманітність соціальних, політичних, економічних ідеалів, прагнень і програм.

6. Принцип унітаризму, або унітарної форми територіального устрою (ст. 2 Конституції України) – означає відсутність у складі України будь-яких державо-подібних утворень, єдність державного механізму і єдність системи законодавства. В адміністративно-територіальних одиницях не можуть створюватися органи публічної влади, не передбачені законодавством України.

Україна є складною унітарною державою, оскільки до її складу входить автономне утворення. Автономна Республіка Крим є адміністративно-територіальною автономією у складі України і жодним чином не порушує унітарного характеру нашої держави. Наразі Автономна Республіка Крим визначається законодавством як тимчасово окупована територія України.

7. Принцип соціальної держави (ст. 1 Конституції України) – означає спрямованість державної політики на першочергове задоволення соціальних потреб громадян. Соціальна держава – це держава, яка надає підтримку незахищеним верствам населення, намагається впливати на розподіл матеріальних благ відповідно до принципу соціальної справедливості, аби забезпечити кожній людині гідне існування. Зазначений принцип покладає на державу обов'язок розробляти і здійснювати спеціальні соціальні програми, спрямовані на підвищення загального рівня життя громадян, підтримку соціально вразливих прошарків суспільства, вирівнювання доходів населення, здійснення заходів щодо розширення мережі і зміцнення матеріально-технічної бази соціальних закладів, тобто здійснення патерналістської функції.

Головним завданням соціальної держави є сприяння суспільному прогресу, що базується на закріпленні законодавством принципів соціальної рівності, загальної солідарності та взаємної 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.

Варто відзначити, що Україна нині знаходиться лише на початку свого шляху до соціальної держави. Найважливішими завданнями у соціальній сфері є забезпечення розвитку народонаселення, створення сприятливих житлових та соціально-побутових умов, удосконалення трудових відносин, розвиток ринку праці та зайнятості населення, розвиток соціального партнерства, реформування системи соціального забезпечення (у тому числі соціальна підтримка громадян, звільнених у запас або відставку з військової служби, служби в органах внутрішніх справ, установ кримінально-виконавчої системи і членів їх сімей), розвиток гуманітарної сфери (освіти, науки, фізкультури і спорту тощо).

8. Принцип правової держави (ст. 1 Конституції України) – передбачає визначеність державних органів правом, перш за все демократичною конституцією і правовими законами, виданими на підставі цієї Конституції. За визначенням німецького державознавця У. Мойнера, правова держава є не лише державою законного управління і всеохоплюючого судового контролю, не лише принципом правової безпеки і обов'язковості виконання; у матеріальному сенсі слова вона передбачає спільноту, побудовану на повазі особистої свободи і засадах такої поміркованої та міцно заснованої державної влади, що має на меті захист цієї свободи, влади, чий порядок, що походить від народу, пов'язує всі державні дії цими засадами і прагненням до справедливого і рівномірного перетворення людських взаємовідносин. При цьому під правом розуміють систему загальнообов'язкових норм, що відображають усталені уявлення народу про належний і справедливий устрій державного і суспільного життя.

9. Принцип поділу влади (ст. 6 Конституції України), – не відкидаючи єдності системи державної влади, вимагає, перш за все, здійснення її на основі функціонального поділу (по горизонталі) на законодавчу, виконавчу і судову підсистеми («гілки»), носіями якої є самостійні органи держави (наприклад, в Україні – Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та суди України). Водночас цей принцип передбачає реальне зрівноважування, за якого жодна з трьох гілок влади не може ущемити або підкорити собі інші. З іншого боку, принцип поділу влади знаходить свій прояв у розмежуванні (по вертикалі) предметів відання і повноважень між вищими, центральними і місцевими органами державної влади.

Принцип поділу влади закріплений у ст. 6 Конституції України і відображений у структурі Основного Закону.

10. Принцип визнання й гарантування місцевого самоврядування (ст. 7 Конституції України) – полягає у визнанні влади місцевого самоврядування (муніципальної влади) самостійною підсистемою публічної влади в суспільстві та встановленні відповідної децентралізованої системи управління, фінансово й організаційно відокремленої від державного апарату.

11. Принцип верховенства права (ст. 8 Конституції України) – означає безумовне підпорядкування держави правовим приписам, у яких відображені установлені уявлення народу про належний і справедливий устрій державного й суспільного життя. Щодо змісту даного принципу досі точаться жваві дискусії. На наш погляд, його зміст найбільш вдало окреслюється формулою, запропонованою професором Л. І. Юзьковим: «Конституція має бути правовою, а закон – конституційним». При цьому правовий характер Конституції, тобто її відповідність установленим уявленням народу про належне й справедливе, забезпечується залученням широких верств населення до процесу розроблення Основного Закону, а конституційність законів – діяльністю Конституційного Суду України.

12. Принцип законності (ст. 19 Конституції України), – на відміну від інших засад конституційного ладу, по-різному тлумачиться щодо владних і невідладних суб'єктів. Суб'єкти, які не мають владних повноважень (пересічні громадяни, іноземці, громадські формування), не можуть бути примушені робити те, що не передбачено законом. Ті ж суб'єкти, яким надано владні повноваження (органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи) зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. У такий спосіб конституційно визнано, що за межами компетенції, визначеної Конституцією та законодавством, органи публічної влади діяти не можуть. З іншого боку, з конституційного припису випливає, що компетенція, форми і методи діяльності органів публічної влади мають бути закріплені в чинному законодавстві. Це є важливою гарантією захисту прав і свобод громадян від свавілля посадових осіб.

13. Принцип гласності, полягає у визнанні необхідності й вимозі обов'язкового дотримання безперешкодного руху інформаційних потоків у межах політико-правової системи. Цей принцип відкидає будь-які перепони на шляху суспільно значущої інформації, за винятком лише мінімальних правообмежень, необхідних для забезпечення національної безпеки та обороноздатності, і водночас вимагає від держави налагодження міцних, постійних зв'язків із громадськістю. При цьому швидкий розвиток засобів масової комунікації значно полегшує інформаційний обмін, дає змогу якісно та кількісно його покращити і водночас робить все більш проблематичним приховування відомостей від широких кіл громадськості. На відміну від попередніх принципів, принцип гласності не відображений у тексті Конституції у вигляді окремої норми, але впливає зі змісту низки конституційних норм (зокрема, з положень ст. 57, ч. 1 ст. 84, ч. 2, 3 ст. 94, п. 7 ст. 129) і прямо закріплений у багатьох законах, що визначають статус органів державної влади і місцевого самоврядування), зокрема в законах «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших.

14. Принцип визнання міжнародно-правових стандартів (ст. 9, 18 Конституції України) – означає, що Україна визнає прогресивний характер міжнародного права і як рівноправний член світової спільноти буде сумлінно виконувати взяті на себе міжнародні зобов'язання. Чинні міжнародні договори, згода на

обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Більше того, у випадку колізії між нормами закону України і міжнародного договору України, пріоритет надається міжнародному договору. Проте укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України.

15. Принцип рівноправності (ст. 21, 24 Конституції України) – означає проголошення рівної цінності кожної особи; визнання того, що всі люди є вільні й рівні у своїй гідності та правах, надання індивідам рівних правових можливостей для участі в суспільному та державному житті. Громадяни мають рівні конституційні права, свободи та обов'язки і є рівними перед законом. Будь-яка дискримінація (у тому числі за ознаками статі, раси, мови, національності, політичних чи релігійних переконань) в Україні заборонена. Рівноправність є універсальною категорією; вона включає формальну й реальну рівноправність, рівноправність за обсягом і змістом наданих прав і свобод, має індивідуальний і колективний, матеріальний і процесуальний аспекти. До того ж варто мати на увазі, що рівноправність не обмежується громадянами України: згідно зі ст. 26 Конституції України, іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

16. Світський характер Української держави – означає, що жодна релігія в Україні не має державного (офіційного) статусу, не має привілеїв чи переваг, а відтак усі релігійні організації у відносинах з державою є рівними, церковні ієрархи не є складовою державного механізму, а школа відокремлена від церкви. Цей принцип, так само як і принцип гласності, не знайшов свого безпосереднього закріплення у вигляді окремої конституційної норми, проте опосередковано випливає зі змісту ст. 35 Конституції України.

§ 7. Політико-правові проблеми забезпечення стабільності конституційного ладу України та його основ

Конституційний лад будь-якої країни зберігає свою непорушність, стабільність і належним чином функціонує й розвивається лише тоді, коли він має надійні відповідні засоби охорони та захисту (гарантування).

Під **гарантіями конституційного ладу сучасної держави** варто розуміти систему прийомів, засобів, заходів і умов, за допомогою яких здійснюються охорона, захист, а у разі порушення – відновлення її конституційного ладу.

Умовно гарантії конституційного ладу України можна поділити на дві категорії:

- 1) юридичні (нормативно-правові);
- 2) інституційні (організаційно-правові).

До юридичних гарантій можна віднести систему законодавства, в основі якої лежить основний закон.

Інституційними гарантіями є система судових і правоохоронних органів, інших органів державної влади і місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, які покликані захищати і забезпечувати конституційний лад.

Механізм охорони і захисту конституційного ладу України та його засад передбачений безпосередньо Конституцією України.

Гарантіями конституційного ладу є наступні положення Основного Закону:

1) 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);

2) неможливість зміни конституції в умовах воєнного чи надзвичайного стану (ч. 2 ст. 157);

3) ускладнений порядок внесення змін до розділу I Конституції України, що визначає засади конституційного ладу України;

4) 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);

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

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

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

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

Екстраординарним, винятковим засобом захисту конституційного ладу можна вважати правовий режим надзвичайного та воєнного стану, який може бути введений в Україні або в окремих її місцевостях указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України.

Згідно із Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 р. **надзвичайний стан** – це особливий правовий режим, який може тимчасово вводиться в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування

відповідно до 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.

Метою введення надзвичайного стану є усунення загрози та якнайшвидша ліквідація особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, нормалізація обстановки, відновлення правопорядку при спробах 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.

Надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях вводиться указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом 2 днів з моменту звернення Президента України.

Гарантувати конституційний лад означає, зокрема, здійснювати його захист через подолання негативних проявів у сфері політики, економіки, соціального та духовного життя суспільства. При цьому варто пам'ятати, що сьогодні конституційний лад нашої держави опинився під загрозою. Порушення Росією суверенітету і територіальної цілісності України, збройна агресія проти нашої держави, анексія Криму, дії з дестабілізації суспільно-політичної обстановки у східних та південних регіонах спричинили посягання на ту державно-правову та соціальну дійсність, в основі якої лежать постулати громадянського суспільства та демократичної правової держави. З огляду на це особливої уваги заслуговує Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р., який визначає зміст правового режиму воєнного стану, порядок його введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб.

Відтак **воєнний стан** – це 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, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, 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.

На територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції України та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадського порядку та безпеки, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації.

Пропозиції щодо введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях на розгляд Президентів України подає Рада національної безпеки і оборони України. У разі прийняття рішення щодо необхідності введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях Президент України видає указ про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях і негайно звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження та подає одночасно відповідний проєкт закону. Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України, підлягає негайному оголошенню через засоби масової інформації або оприлюдненню в інший спосіб.

Інституційними гарантами конституційного ладу в нашій державі виступають: Український народ, Українська держава в цілому і в особі її спеціалізованих інститутів, Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції і прокуратура, політичні партії та громадські організації, засоби масової інформації, територіальні громади та органи місцевого самоврядування, міжнародні організації тощо.

Особлива роль у забезпеченні стабільності і непорушності конституційного ладу та його засад належить Збройним Силам України, Службі безпеки України, Національній гвардії України та іншим військовим формуванням. В Україні, так само як і в багатьох інших країнах, саме на ці озброєні формування покладено завдання щодо забезпечення (охорони, захисту, відновлення) конституційного ладу та його засад. При цьому відвернення зовнішніх загроз традиційно покладається на збройні сили держави і частково на органи державної (національної) безпеки (точніше на підрозділи розвідки), тоді як гарантування внутрішньої стабільності конституційного ладу є прерогативою національної гвардії (жандармерії, внутрішніх військ, карабінерів), поліції та частково органів державної (національної) безпеки (а саме контррозвідки). Проте інколи виникають ситуації, коли органи, на які покладено обов'язок захисту конституційного ладу держави, перетворюються внаслідок різнофакторних чинників на суб'єктів-порушників, що становлять безпосередню загрозу конституційному ладу своєї ж держави. Це може відбуватися внаслідок скоєння державних переворотів, як правило військовими. Наочним прикладом можуть слугувати події, пов'язані з невдалим державним переворотом військових улітку 2016 р. у Туреччині. Аналогічні за змістом перевороти доволі регулярно відбуваються у деяких країнах Латинської Америки, Африки, Азії, що мають нестабільний конституційний лад або конституційний лад, який не сприймається значиною, інколи навіть більшою, суспільства, насамперед верхівкою керівництва військових або поліцейських формувань країни.

Наразі чи не основною проблемою забезпечення стабільності конституційного ладу України та його засад можна назвати, насамперед, нестабільність Основного Закону. З моменту прийняття нової Конституції України 28 червня 1996 р. остання неодноразово зазнавала кардинальних змін: у 2004, 2010, 2014, 2016 та 2019 рр.

Наступною проблемою можна визначити не правовий характер деяких законів, що приймаються Верховною Радою України. Такі закони, на превеликий жаль, дуже часто не відповідають уявленням суспільства про справедливість, а також принципам гуманізму, соціальної рівності, гарантованості державою основних прав і свобод людини й громадянина. Відтак, має місце ігнорування такої засади конституційного ладу, як верховенство права.

Третьою ключовою політико-правовою проблемою стабільності засад конституційного ладу України можна визначити фактичне ігнорування державою в особі її політичних еліт принципів найвищої соціальної цінності людини та рівності усіх громадян у своїх правах незалежно від будь-яких ознак (насамперед, перед законом). В основі цієї проблеми лежить високий рівень корупції в державі.

Актуальною залишається й проблема реальності прав і свобод людини і громадянина, оскільки Конституцією України не передбачено конкретних юридичних механізмів, які б не лише змушували забезпечувати права людини, але й надавали людині можливість ефективно захищати свої конституційні права у разі неспроможності держави або її небажання діяти в межах, передбачених Конституцією. У правовій державі має існувати надійна система захисту прав і свобод людини. Це стосується, насамперед, діяльності судових і правоохоронних органів. Наразі ці дві пріоритетні функції держави – правосуддя і правоохоронна діяльність – є найбільш проблемними. Зважаючи на зазначене, виникає проблема закріплення на конституційному рівні механізму реалізації та захисту прав і свобод людини, існування якого служило б серйозному обмеженню державної влади.

Нарешті, не можна не відзначити того факту, що гарантування основ конституційного ладу та забезпечення його базових принципів втрачає будь-який сенс, якщо поза увагою залишається проблема його захисту. Не підлягає сумніву положення про те, що конституційний лад і його засади потребують особливого правового захисту від багатьох негативних чинників. У чинній Конституції України інститут захисту засад конституційного ладу практично не передбачений, оскільки норми ст. 17 мають загальний і неконкретний характер. Усе це разом свідчить про необхідність закріплення конституційних гарантій стабільності і захисту конституційного ладу безпосередньо в тексті самого Основного Закону.

Зазначені зміни, на наше переконання, дозволять вирішити низку актуальних і важливих проблем сучасного державного і суспільного розвитку України, головною з яких є наповнення поняття конституційного ладу безпосереднім нормативно-правовим змістом, гарантування його стабільності та приведення до фундаментальних гуманістичних цінностей і міжнародних стандартів прав людини.

Питання для самоконтролю

1. Сформулюйте визначення конституційного ладу.
2. Як співвідноситься конституційний лад із суспільним ладом?
3. Назвіть умови існування конституційного ладу в державі.
4. З яких елементів (систем) складається конституційний лад сучасної держави?
5. Дайте загальну характеристику політичної системи сучасних держав.
6. Розкрийте зміст економічної та соціальної систем сучасної держави.
7. Охарактеризуйте культурно-духовну систему сучасного суспільства.
8. Назвіть основні гарантії конституційного ладу України.

Розділ 4

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СИМВОЛІВ УКРАЇНИ

§ 1. Поняття, види та політико-правове значення державних символів

Державні символи є важливим атрибутом сучасної держави, складовою її конституційного ладу. Необхідно зазначити, що «державна символіка» є частиною більш широкого поняття – «атрибути державності». Атрибути держави є її ідентифікаційними національними символами, пов'язаними з розвитком титульної нації та її роллю у становленні державності на певній території. Українська державна символіка відображає традиційну українську символіку, що формувалася протягом тисячоліть і належить до найбагатших та найзмстовніших символічних систем людства.

Поняття «атрибути держави» включає такі складові, як: герб, гімн, прапор, столиця, а також: конституція, парламент, уряд, законодавство, святкові церемонії, офіційна назва держави, державна мова, державна печатка, національні пісні, почесні значки, державні штандарти тощо.

Державні символи, з одного боку, підтверджують факт існування держави і слугують зміцненню її суверенітету, а з іншого – державний суверенітет виступає першоосновою як появи, так і подальшого розвитку державних символів, які є невід'ємним елементом суверенної держави. Державна символіка уособлює державний суверенітет, верховенство та незалежність влади.

В основі державних символів, як правило, лежать символи нації. Вони створені нацією в процесі державотворення і несуть у собі певний комплекс народних уявлень і позасвідомих уподобань, невід'ємних від розвитку тієї цивілізації, до якої належить та чи інша етнічна спільність. Державні символи постають унаслідок історичного та культурного розвитку народу і тісно пов'язані з його духовністю, прагненням до єднання, готовністю до виконання своїх національних завдань та забезпечення національних інтересів. З часом, як правило, *національні символи* стають *державними* в результаті їх закріплення на законодавчому рівні.

Характерними *ознаками державних символів* є те, що вони: 1) виражають національний менталітет, національні ідеї політичного чи історичного змісту; 2) мають загальнообов'язковий характер.

Поняття «державні символи» має різне трактування: як вищі емблеми держави, що закріплені в законодавстві країни; офіційні знаки (зображення, предмети) чи звукові вираження, які в стислій формі передають одну або кілька ідей політичного чи історичного характеру та символізують суверенітет держави;

як встановлені конституцією чи спеціальним законом (законами) зображення тощо.

Важливість інституціоналізації державних символів полягає в тому, що встановлюється перелік державних символів, які у знаковій та іншій формі ідентифікують конкретну державу; визначається зміст відповідного державного символу, його графічне зображення тощо; забезпечується і гарантується належна стабільність державних символів; виокремлюються нові суспільні відносини, які є політично важливими і соціально значущими в умовах державно-правової дійсності; збагачується система права, оскільки надається статус де-юре певним суспільним відносинам, у результаті чого виникає новий конституційно-правовий інститут – інститут державних символів. Отже, об'єктивна необхідність інституціоналізації на національному ґрунті державних символів як офіційних знаків держави опосередкована принципом верховенства закону, який, з огляду на положення ст. 8 Конституції України, є логічним продовженням принципу верховенства права.

Під **державними символами** розуміють закріплені в законодавстві офіційні знаки (графічні чи звукові зображення, в яких втілюються національні ідеї, що символізують державність України) чи звукові вираження, які в лаконічній формі виражають одну або кілька ідей політичного характеру і символізують суверенітет держави, тобто являють собою особливі розпізнавальні знаки конкретної держави.

За усталеною практикою, до державних символів відносять державний прапор, державний герб, державний гімн.

Державний прапор – це закріплене в законодавстві офіційне полотнище держави, в якому шляхом добору певних кольорів (іноді з використанням малюнків чи написів) виражено ідеї національно-політичного та історичного характеру.

Державний герб – це закріплений у законодавстві офіційний умовний знак, який через графічне чи кольорове зображення окремих фігур виражає коло певних ідей політичного характеру та символізує суверенітет держави.

Державний гімн – це закріплена в законодавстві країни музично-поетична емблема держави, яка через систему (набір) музично-поетичних образів виражає певне коло ідей політичного характеру та символізує суверенітет державу.

Державна символіка виконує декілька основних функцій: а) політичну, зміст якої виявляється у виключній можливості державних символів бути зовнішнім проявом державної влади на всій території держави і за її межами; б) дипломатичну, коли офіційні символи суверенітету держави у зв'язках з іноземними державами, міжнародними організаціями виконують представницьку роль; в) соціальну, котра виявляється у можливості державних символів об'єднувати (консолідувати) навколо ідей державного будівництва громадян держави, незалежно від походження, соціального та майнового стану, раси, національності та інших соціальних ознак.

Державні символи завжди відображають певну ідеологію, оскільки вона об'єктивована у знакових символах держави. **Ідеологія** – це система політичних, правових, філософських, релігійних та інших поглядів, ідей та цінностей, що виражають конкретні інтереси різних соціальних груп та організацій, в основі яких можуть бути програмні цілі соціальної діяльності, спрямовані на утвердження, розвиток чи зміну існуючих державно-суспільних відносин. Суспільно-комунікативна значущість державних символів убачається в їх можливості в лаконічній формі передати інформацію про державу, яка є зрозумілою для суспільства.

Варто звернути увагу на те, що у більшості країн світу, утворених шляхом консолідації нації (націй), державні символи відображають державно-національні ідеї, ментальність, традиції, культуру, релігію тощо. Разом із тим формування держав може відбуватися шляхом насилля чи агресії. У такому випадку державні символи привносяться ззовні й не виражають духовність нації, її звичаї, а відтак є незрозумілими і чужими для народу поневоленої держави.

Державна символіка являє собою лаконічне знакове відображення суверенітету та ідеології держави. Практика сучасного державотворення показує, що цілісну систему державних символів має кожна суверенна країна, незалежно від її розміру, сталості демократії, форм державного правління, устрою чи режиму, кількості населення, рівня її соціально-економічного розвитку тощо.

Отже, державні символи наповнені відповідним ідеологічним, національним та іншим змістом, є незаперечним доказом існування незалежної держави, концентровано виражають її велич, соціальну суть та суверенітет і спрямовані на зміцнення її суверенітету.

Державними символами України є Державний Прапор України, Державний Герб України і Державний Гімн України (ст. 20 Конституції України). Державні символи затверджуються Верховною Радою України. Адміністративно-територіальні одиниці України можуть мати власні офіційні символи – герб, прапор і гімн.

Образи Державного Прапора, Державного Герба та Державного Гімну символізують українську державність і конституційні цінності України, традиції та культуру українського народу. Вони є основою історичної свідомості українців, процесів українського державотворення. Державні символи мають не лише важливе юридичне, але й соціально-психологічне значення. Адже при визначенні державної символіки законодавець урахував національні й історичні традиції народу. Державні символи, з одного боку, підтверджують факт існування держави і слугують зміцненню її суверенітету, а з іншого – державний суверенітет виступає першоосновою як появи, так і подальшого розвитку державних символів.

§ 2. Історія становлення української національно-державної символіки

Після проголошення в 1991 р. незалежності, фактичного та юридичного оформлення української державності постала нагальна потреба у власних державних атрибутах і символіці. Заходи на державному рівні – візити, прийоми, підписання міждержавних угод – треба було проводити, маючи власні прапор, гімн, герб, печатку тощо. Певний час із їх відсутністю доводилося миритись. До прийняття нових державних символів в органах влади, установах і організаціях діяла символіка Української РСР.

Утвердження нової символіки відбувалося за умов гострої політичної боротьби. Розвиток подій у країні, стрімке розширення її міжнародних відносин зумовили запровадження нових символів ще до відповідних рішень Верховної Ради України. Так, 4 вересня 1991 р. над її будинком замайорів національний синьо-жовтий прапор. Такий же прапор піднімався під час візиту Голови Верховної Ради України Л. Кравчука до США і Канади у вересні–жовтні 1991 р.

Вперше українська державна символіка, яка включала в себе синьо-жовті кольори, згадується близько 1410 р., на корогвах Галицько-Волинського князівства, де на синьому полі був зображений золотий лев. Жовто-синій прапор мали й запорізькі козаки, які використовували його у мирний час, на відміну від бойового стяга червоного (малинового) кольору. Сині і жовті кольори використовувалися також на гербах українських земель, міст і старшинських родів. Так, із XVIII ст. сині та жовті кольори у цей період містяться на полкових прапорах Київського, Лубенського, Полтавського, Чернігівського, Ізюмського козацьких полків. Вони ж використовувалися при зображенні багатьох гербів українських гетьманів та козацької старшини (гетьманів Дорошенка, Брюховецького, Розумовського, кошового отамана Калнишевського, полковників Нечая, Богуня).

Традиція поєднання жовтого і синього кольорів поширюється і на герби тогочасних міст України: Києва, Лубен, Миргорода, Прилук, Чернігова, Ніжина та інші. Але найбільшого поширення ці кольори набувають на західноукраїнських землях. Прапори, на яких домінувало поєднання жовто-синіх фарб, було піднято над міськими ратушами в містах Самборі, Станіславові, Коломії, Стрії. Сині жупани й жовті свити носили учасники гайдамацького руху в XVIII ст.

У 1848 р. у Львові на ратуші вперше було піднято синьо-жовтий прапор у вигляді двох горизонтальних смуг. Ця ідея, започаткована Головною Руською Радою, була підхоплена спортивно-просвітницькими організаціями, які почали діяти на Галичині наприкінці XIX ст. (у першу чергу, «Соколами»). Після з'їзду «Соколів» та «Січей» у 1911 р. починається широке використання синьо-жовтого прапора на різних масових заходах, зокрема під час відзначення 50-річчя з дня смерті Т. Шевченка (1911 р.), 100-річчя з дня його народження (1914 р.) тощо. В XIX ст. ці кольори були визнані національними в Галичині та Наддніпрянщині.

З 1914 р. Січові стрільці під жовто-синіми прапорами воювали на полях першої світової війни. Такі ж прапори масово з'являються на маніфестаціях

українців після перемоги Лютневої революції 1917 р., під ними формувалися й перші українські національні військові з'єднання.

Подекуди українські патріоти віддавали перевагу червоному (малиновому) кольору чи жовто-синьому поєднанню із деякими змінами він використовувався в період УНР (наприклад, у Законі «Про флот УНР» від 27 січня 1918 р.) та Української Держави гетьмана П. Скоропадського, у Західноукраїнській Народній Республіці («Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель бувшої австро-угорської монархії» від 13 листопада 1918 р.), як державний прапор Карпатської України (Конституція Карпатської України від 15 березня 1939 р.), а також українськими центрами в еміграції. У 1949 р. Українська Національна Рада за кордоном вирішила, що до остаточного встановлення державних символів владою незалежної України національний прапор є синьо-жовтим (синій угорі і жовтий унизу).

З отриманням незалежності Україна повернула як державні символи геральдичні знаки, що склалися в процесі її історичного державотворення та символізували багатовікову боротьбу українського народу за незалежність.

Ще до моменту прийняття Основного Закону незалежної держави Постановою Верховної Ради України «Про Державний прапор України» від 28 січня 1992 р. № 2067-XII як Державний Прапор України було затверджено національний прапор, що являє собою прямокутне полотнище, яке складається з двох рівних за шириною горизонтально розташованих смуг; верхньої – синього кольору, нижньої – жовтого кольору, із співвідношенням ширини прапора до його довжини 2:3.

Не менш важливим атрибутом сучасної держави є державний герб.

Великий Державний Герб, за Конституцією України, встановлюється з урахуванням малого Державного Герба та герба Війська Запорізького. Головним елементом великого Державного Герба України є знак Княжої Держави Володимира Великого – тризуб.

Перша згадка про тризуб належить до X ст. і міститься в болгарському рукописі «Хроніка Манасії» (XIV ст.), де зображені воїни – дружинники князя Святослава, у руках яких прапори, увінчані тризубцем. Зображення тризуба відоме з печатки Святослава Ігоревича. Згодом цей знак став карбуватися на срібних монетах великого князя київського Володимира Святославовича, де з одного боку портрет володаря, а з іншого – тризуб, а згодом Ярослава Мудрого, Володимира Мономаха. Спочатку цей знак не був офіційним гербом, а виступав лише у ролі родового знака князів. Проте з часом він передається у спадок як символ влади та знак єднання східних слов'ян, тобто стає власне гербом.

У галицьких князів гербом служило зображення лева, а у Війську Запорізькому – лицаря, козака з мушкетом.

Зазначимо, що після розпаду Київської Русі тризуб утратив значення державного символу, зберігаючись на гербах провінційних міст, українських магнатів, дворян та козацької старшини.

Інший елемент великого Державного Герба – козак з мушкетом і шаблею – як герб Війська Запорізького відомий з XVI ст., а з XVIII ст. такий герб стає символічним зображенням Гетьманщини.

У 1918 р., після проголошення незалежності УНР, золотий тризуб на синьому тлі був затверджений Державним Гербом України. Після Акта злуки УНР і ЗУНР у 1919 р. тризуб було прийнято й на західноукраїнських землях. Він залишався також гербом і за гетьмана П. Скоропадського й УНР часів Директорії.

Після отримання Україною незалежності 19 лютого 1992 р. Верховною Радою України тризуб було визнано малим Державним Гербом.

Необхідно звернути увагу на те, що існує понад 40 версій, які пояснюють походження та інтерпретують суть тризуба. Усі дотеперішні пояснення тризуба можна зібрати в 6 основних груп, що об'єднують однорідні гіпотези:

- 1) символ державної влади (верхня частина скіпетра або корони);
- 2) церковна християнська емблема (Трійця, голуб святого Духа);
- 3) військова емблема (франціска (спис з подвійною сокирою), якір, лук зі стрілою, шолом, сокира, спис з тризубчастими вістрями);
- 4) геральдично-нумізматична фігура (норманський крук чи сокіл, генуезько-литовський портал);

5) монограма (сплетіння кількох початкових літер у вигляді вензеля для позначення імені, слова або вислову), (схематичне зображення слова «воля», символ влади над трьома (небесним, земним, підземним) світами, літери «Ш», яка означала цифру 3, символ поєднання минулого, сучасного та майбутнього);

- 6) геометричний орнамент (стилізована квітка (трисвічник), колос).

Щодо появи сучасного національного гімну «Ще не вмерла Україна» наковці мають різні точки зору. Як стверджує один із дослідників української діаспори В. Трембицький, віршований текст до майбутньої пісні «Ще не вмерла Україна» П. Чубинський склав у 1862 р., в Архангельську, в перший рік свого заслання за мотивами польської патріотичної пісні «Марш Домбровського», що сприяло спільним антиросійським повстанським діям українців та поляків під гаслом «За нашу і вашу свободу».

Перша публікація тексту вірша П. Чубинського відбулась у львівському журналі «Мета» у № 4 за 1863 р. Отримавши поширення на Західній Україні, вірш не пройшов повз увагу релігійних діячів того часу. Один із них, отець Михайло (Вербицький), знаний композитор свого часу, захоплений віршем П. Чубинського, написав музику до нього. Вперше надрукований у 1863 р., з нотами – в 1865 р.

Перше публічне виконання відбулось 10 березня 1865 р. у м. Перемишль як завершальний номер концерту, присвяченого Т. Шевченку. На платівку вперше записаний у кельнському відділенні «Грамофону» в жовтні 1910 р. у виконанні М. Менцинського.

У 1917–1920 рр. «Ще не вмерла Україна» став одним із державних гімнів УНР та ЗУНР. У 1939 р. «Ще не вмерла Україна» затверджений гімном Карпатської України.

15 січня 1992 р. мелодія «Ще не вмерла Україна» була затверджена Верховною Радою України як музичний супровід офіційного державного гімну. Нею ж 6 березня 2003 р. було остаточно затверджено текст Державного Гімну України у другій редакції історичного тексту П. Чубинського.

§ 3. Конституційно-правове регулювання символів Української держави на сучасному етапі

Державні символи уособлюють національний суверенітет, верховенство і незалежність влади в країні, символізують українську державність і конституційні цінності, є показником самосвідомості, тому що формуються в процесі її історичного розвитку, висловлюють певну повагу українського народу до своєї держави, здатність сприяти патріотичному вихованню громадян України.

Відповідно до ст. 20 Конституції України державними символами України є Державний Прапор України, Державний Герб України і Державний Гімн України.

Державний Прапор України – стяг із двох рівновеликих горизонтальних смуг синього і жовтого кольорів.

Великий **Державний Герб України** встановлюється з урахуванням малого Державного Герба України та герба Війська Запорізького законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. Головним елементом великого Державного Герба України є Знак Княжії Держави Володимира Великого (малий Державний Герб України).

Державний Гімн України – національний гімн на музику М. Вербицького зі словами, затвердженими законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

Опис державних символів України та порядок їх використання встановлюються спеціальним законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. На період до законодавчого врегулювання зазначеного питання Президентом України було підписано Указ № 79/2001, основною метою якого стало визначення порядку використання державних символів України, виховання у громадян поваги до цих символів, запобігання неналежному їх використанню.

Державний Прапор України піднімається на будинках органів державної влади і органів місцевого самоврядування, а в святкові дні – на будинках громадських формувань, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, а також на житлових будинках. За кордоном український прапор вивішується на будинках дипломатичних представництв, консульських установ та інших офіційних представництв України або при міжнародних організаціях – згідно з нормами міжнародного права, правилами дипломатичного протоколу і традиціями країни перебування.

Державний Прапор (у зменшеному розмірі) встановлюється на транспортних засобах Президента України, Прем'єр-міністра України, керівників державних

та урядових делегацій, глав дипломатичних представництв і консульських установ України за кордоном, глав постійних представництв України при міжнародних організаціях.

Державний Прапор України піднімається на морських судах, судах внутрішнього плавання та інших засобах пересування, де як офіційні особи перебувають Президент України, Прем'єр-міністр України та інші особи, які представляють Президента України чи український Уряд, згідно з морськими традиціями і правилами дипломатичного протоколу.

Державний Прапор України піднімається на військових кораблях та інших суднах Військово-Морського Флоту; на судах, внесених до Державного судового реєстру України або судового реєстру Державної річкової судноплавної інспекції, на які видано судовий патент, відповідне судове свідоцтво чи судовий білет, – як кормовий прапор. Судно, що плаває під державним чи національним прапором іноземної держави, при проходженні внутрішнього моря і (або) внутрішніх судноплавних шляхів України або під час стоянки в українських портах на додаток до прапора своєї держави має піднімати й нести, згідно з міжнародними морськими звичаями, також Державний Прапор України.

Зображення Державного Прапора України наносяться на повітряні судна України та космічні апарати, що запускаються Україною. Вони використовуються також як бортові знаки державної належності кораблів, катерів і суден Державної прикордонної служби України.

Державний Прапор України може бути піднятий при церемоніях та під час інших урочистих заходів, що проводяться органами державної влади України, громадськими формуваннями, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності.

Державний Прапор може бути вивішений на знак трауру. В таких випадках у верхній частині древка (мачти) прапора кріпиться чорна стрічка, довжина якої дорівнює довжині полотнища прапора. На знак трауру Державний Прапор може бути приспущений до половини древка.

Державний Прапор України може використовуватися як елемент або геральдична основа державних нагород України, а також геральдичних знаків – емблем і прапорів органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Як зазначалося вище, роль офіційної емблеми держави відіграє державний герб.

Конституція України передбачає наявність одразу двох гербів – малого й великого: ч. 3 ст. 20 передбачає, що великий Державний Герб України встановлюється з урахуванням малого Державного Герба України та герба Війська Запорізького законом, який приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, а ч. 4 цієї ж статті підкреслює, що головним елементом великого Державного Герба України має бути Знак Княжої Держави Володимира Великого (малий Державний Герб України).

Тризуб було затверджено як малий Герб України і вирішено вважати його головним елементом великого Герба України ще Постановою Верховної Ради

України від 19 лютого 1992 р. № 2137-XII «Про Державний герб України». Названою постановою було визначено, що малий Державний Герб України – це тризуб кольорового (золотистого) зображення (20:12), розташований на щиті синього кольору (22,5:16). Передбачена можливість і чорно-білого (монохромного) зображення Державного Герба.

Зазначеною постановою було передбачено, що зображення Державного Герба України поміщується на печатках органів державної влади і державного управління, грошових знаках та знаках поштової оплати, службових посвідченнях, штампях, бланках державних установ з обов'язковим додержанням його затверджених пропорцій. Крім того, Державний Герб зображується на паспортах громадян України або документах, що їх замінюють, на прикордонних знаках і пунктах пропуску через державний кордон України. Державний Герб може бути зображений на орденах і медалях України та її грошових знаках.

Допускається відтворення герба як у кольоровому, так і в чорно-білому зображенні. Він може виготовлятися в різних матеріалах і техніці, розрахований на різне збільшення і зменшення (при збереженні пропорцій).

Державний Гімн України – музикально-поетичний твір, який разом із Державним Гербом та 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.

Державним Гімном 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».*

Законом України «Про Державний Гімн України» встановлено, що урочисті заходи загальнодержавного значення розпочинаються і закінчуються виконанням Державного Гімну України. Музичне виконання Державного Гімну України здійснюється також під час проведення офіційних державних церемоній та інших заходів.

Виконання Державного Гімну України у військових частинах, на військових кораблях і судах регламентується військовими статутами. При проведенні офіційних заходів за кордоном виконання Державного Гімну здійснюється згідно з правилами, встановленими МЗС України з урахуванням практики країни перебування і Закону «Про Державний Гімн України».

Допускається також виконання Державного Гімну України при проведенні спортивних змагань з урахуванням існуючої практики спортивних організацій.

Варто зазначити, що при публічному виконанні Державного Гімну України присутні заслуховують його стоячи, чоловіки – без головних уборів.

Згідно з пунктом 4 ч. 2 ст. 92 Конституції України, виключно законами України встановлюється порядок використання та захисту державних символів. Опис державних символів України та порядок їх використання встановлюються законом, що приймається не менше як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України (відповідно до ст. 20 Конституції України).

Проте жодного законодавчого акта, який би регламентував порядок використання Державного Прапора на теренах України органами державної влади та місцевого самоврядування, громадянами не прийнято. Частково порядок офіційного використання Державного Прапора України регулюється низкою нормативно-правових актів, а саме: указами Президента України «Про день Державного Прапора України» від 23 серпня 2004 р. № 987, «Про Державний Протокол та Церемоніал України» від 22 вересня 2002 р. № 746, «Про офіційні символи глави держави» від 29 листопада 1999 р. № 1507, Постановою Верховної Ради України «Про встановлення державної символіки на фасадах і в приміщеннях Верховної Ради України» від 21 січня 2000 р. № 1405-XIV, наказом Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Рекомендацій щодо порядку використання державної символіки в навчальних закладах України» від 7 вересня 2000 р. № 439 тощо.

При розробленні останнього документа були використані загальні правила використання державного прапора, які застосовуються в зарубіжних державах. Серед основних правил можна виділити наступні:

- Державний Прапор ні перед ким не опускається вниз; ним не можна салютувати; не можна схиляти його перед будь-якою особою чи предметом;
- при вивішуванні серед інших прапорів Державний Прапор має займати перше, найпочесніше місце; вивішується або вище за всі інші, або у фронті інших прапорів займає правий геральдичний бік;
- на зібраннях у приміщенні Державний Прапор розміщується на естакаді (подіумі) з правого боку від промовця; якщо Прапор виставляється з боку аудиторії, то займає правий бік фронтом до естради;
- в процесіях Державний Прапор треба нести попереду всіх інших прапорів або вправо від них;
- при вивішуванні Державний Прапор не повинен торкатися землі, підлоги;
- Державний Прапор ніколи і ніде не можна використовувати як прикрасу чи декорацію. З цією метою можна використовувати барви Державного Прапора, і то лише у випадку державних чи національних свят, при державних урочистостях тощо. Церемоніал внесення Державного Прапора України з місця його постійного зберігання здійснюється групою прапороносців;
- зображення Державного Прапора не можна використовувати на рекламних оголошеннях, заставках. Державний Прапор (стяг), спущений на півдревка (півцогля) означає жалобу.

Державний Герб України є символом новітньої Української Держави, який фокусує в собі головні етапи її становлення та багатоголового розвитку, слугує

втіленням провідної національної ідеї – ідеї соборності українських земель. Проте до цього часу вигляд великого Державного Герба України залишається неврегульованим.

З метою дотримання вимог абз. 1–4 п. 17 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996, та п. 1 § 70, п. 1 і 2 § 42 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950, проекти законів України «Про малий Державний Герб України», «Про Державний Прапор України» та «Про Державний Гімн України» було розміщено з 18 березня 2015 р. на офіційному вебсайті Міністерства юстиції та на урядовому вебсайті у рубриці «Громадянське суспільство і влада». В обговоренні законопроектів взяли участь громадяни, які надали свої пропозиції як на урядовий вебсайт у рубрику «Громадянське суспільство і влада», так і на офіційний вебсайт Міністерства юстиції. Пропозиції, які надійшли, були ретельно вивчені, але юридичних наслідків результати обговорення не отримали.

У лютому 2016 р. Комітетом з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування було запропоновано проєкт закону «Про Державний Герб України», однак він не знайшов належної підтримки серед народних депутатів України.

У перспективі Державний Герб України має бути встановлений з урахуванням малого Державного Герба України та герба Війська Запорізького законом.

З усіх державних символів України лише Державний Гімн України затверджено законом. Стосовно порядку його використання законодавець зазначив, що урочисті заходи загальнодержавного значення розпочинаються і закінчуються виконанням Державного Гімну України. Музичне виконання Державного Гімну України здійснюється під час проведення офіційних державних церемоній та інших заходів. Наруга над Державним Гімном України тягне за собою відповідальність, передбачену чинним законодавством.

Зазначене дає підстави стверджувати, що порядок використання державних символів України залишається практично неврегульованим.

Про те, що державним символам надається особливе значення, свідчить встановлення кримінальної відповідальності за неправомірне використання державних символів (ст. 338 Кримінального кодексу України «Наруга над державними символами»), зокрема незаконне підняття Державного Прапора України на річковому або морському судні без права на цей Прапор (ст. 339 КК України).

Так, за ст. 338 КК України, публічна наруга над Державним Прапором України, Державним Гербом України або Державним Гімном України карається штрафом до 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арештом на строк до 6 місяців.

Способами наруги можуть бути знищення чи пошкодження прапора (герба) шляхом його публічного спалення, топтання ногами, ламання, розмальовування,

нанесення на прапор образливих написів, зривання з будівель, зле шаржування герба чи гімну тощо.

Наруга над державними символами тягне відповідальність за ст. 338 КК України лише у разі, якщо вона була публічною (спрямованою на публіку). При цьому винна особа може, скажімо, розмалювати прапор як у присутності інших людей, так і без їх присутності, але з наступним винесенням такого прапора на людські очі.

Однак байдуже, нешанобливе ставлення до Державного Прапора України, тобто вивішування Державного Прапора України на будь-чому, будь-яких відтінків синього і жовтого кольорів (до невпізнання), або пошарпаного вітрами та випраного дощами у судовій практиці не вважається наругою над державними символами і не тягне за собою кримінальної відповідальності.

Логічним у таких випадках було б встановлення адміністративної відповідальності. Спроба така була, але успіхом не увінчалась (законопроект від 31 березня 2011 р. № 8320 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за незаконні дії із державними нагородами та порушення порядку використання державних символів», яким, зокрема, пропонувалось запровадити адміністративну відповідальність за порушення порядку використання Державного Прапора України, Державного Герба України або Державного Гімну України).

Варто зазначити, що неповагу до державних символів України можна розцінювати як неповагу до власної держави, українського народу та національних традицій. Отже, необхідно привести у відповідність до вимог ч. 6 ст. 20, п. 4 ч. 2 ст. 92 Конституції України нормативну базу в частині правової регламентації опису, порядку використання та охорони державних символів України.

Державна символіка являє собою лаконічне знакове відображення суверенітету та ідеології держави. Державний суверенітет України становить верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади держави в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх відносинах. Практика сучасного державотворення показує, що цілісну систему державних символів має кожна суверенна країна, незалежно від її розміру, сталості демократії, форм державного правління, устрою чи режиму, кількості населення, рівня її соціально-економічного розвитку тощо.

Суспільно-комунікативна значущість державних символів убачається в їх можливості в лаконічній формі передати інформацію про державу, яка є зрозумілою для суспільства.

Отже, державні символи наповнені відповідним ідеологічним, національним та іншим змістом, є незаперечним доказом існування незалежної держави концентровано виражають її велич, соціальну суть та суверенітет і спрямовані на зміцнення її суверенітету.

Питання для самоконтролю

1. Дайте визначення поняття «національні символи».
2. Дайте визначення поняття «державні символи».
3. Розкрийте співвідношення понять «символ», «національний символ», «державний символ», «атрибут держави».
4. Які ознаки державних символів ви знаєте?
5. Які функції виконують державні символи?
6. Проаналізуйте питання щодо становлення державних символів в Україні.
7. Охарактеризуйте конституційно-правове регулювання державних символів в Україні.
8. Які проблеми існують в аспекті конституційно-правової регламентації державної символіки?

Розділ 5

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

§ 1. Еволюція та становлення ідеї громадянського суспільства

У XXI ст. організаційною основою суспільного ладу в більшості держав світу, в тому числі Україні, є, насамперед, громадянське суспільство.

Ідеї та ідеали, а також позитивна практика діяльності громадянського суспільства є важливими цінностями цивілізації, співзвучними з основоположними засадами сучасного конституціоналізму. Водночас витоки громадянського суспільства пов'язують як із появою громадян як самостійних членів суспільства, що несуть перед ним відповідальність, так і з появою держав.

Еволюція громадянського суспільства та уявлення про нього розвивались і змінювали свій зміст паралельно з розвитком суспільної реальності. Виокремлення і, відповідно, дослідження поняття «громадянське суспільство» було започатковано в епоху Платона та Арістотеля і призвело в подальшому до появи цілісного учення про суспільство, державу, людину.

Уперше поняття «громадянське суспільство» зустрічається в Арістотеля, який називав його *politike koinonia* – політична спільнота. Калькою цього терміна в латинській мові став вираз *societas civilis* (громадянське суспільство). На думку Арістотеля, громадянське суспільство можливе лише у правильній державі («політії»), де громадяни беруть «рівну участь у всіх вигодах суспільного життя» і діють «в інтересах загальної користі». Арістотель не ототожнював державу з громадянським суспільством, але й не протиставляв їх, оскільки різні аспекти суспільного життя античного полісу тісно взаємодіяли.

У добу буржуазних революцій XVII–XVIII ст. склалося кілька різних концепцій громадянського суспільства, хоча всі вони ґрунтувалися на ідеї суспільного договору. Зокрема, Т. Гоббс, Дж. Локк, Н. Макіавеллі, Ш. -Л. Монтеск'є, Т. Мор та інші мали подвійне уявлення про громадянське суспільство: як про протипагу державі, з одного боку, і як про джерело державної влади – з іншого.

Так, згідно з теорією Т. Гоббса, суспільний договір тягне за собою створення держави, а не суспільства. І лише держава своєю владою забезпечує те злиття окремих індивідів, яке є суспільством.

Як вважали Дж. Локк та Ш. -Л. Монтеск'є, громадянське суспільство – це самостійна, відокремлена від держави структура. Основою громадянського суспільства є вільна, незалежна особистість, що зобов'язана своїм існуванням і процвітанням не опіці чи бажанню влади, а своїм власним зусиллям і здібностям.

Ж.-Ж. Руссо розрізняв два договори: одним було створено громадянське суспільство, іншим – державу. В основі громадянського суспільства, на його думку, лежить приватна власність.

Ще на один аспект громадянського суспільства – його людський вимір – звернув увагу відомий мислитель І. Кант. Під громадянським суспільством він розумів суспільство, засноване на універсальних правах людини, що виходять за межі будь-яких приватних правових або політичних систем, засноване на принципі панування права.

Під впливом ідей І. Канта, Платона, Арістотеля тощо Г. Ф. Гегель зробив спробу філософського осмислення співвідношення між громадянським суспільством і державою. На його думку, сферою дії держави є загальні інтереси, а громадянського суспільства – приватні. Філософ уважав, що держава є вищим досягненням права, етичним цілим, у якому знімаються суперечності, що мають місце у громадянському суспільстві.

Зазначимо, що ідея розмежування громадянського суспільства і держави виникла в Європі наприкінці XVIII – на початку XIX ст. Термін «громадянське суспільство» став використовуватися для позначення окремої інституціональної сфери життя.

У 80-ті роки XX ст. з'явилося нове трактування поняття «громадянське суспільство», в основу якого покладаються три базові елементи: принцип добровільного об'єднання приватних осіб, децентралізація державної влади і делегування частини її повноважень неурядовим організаціям.

Зазначимо, що справжній бум у вживанні цього терміна збігається у часі з падінням Берлінської стіни, політичними перетвореннями у Східній Європі, побудовою демократії у Південній Америці. Ці події відродили давню ідею епохи Просвітництва щодо права людей на створення власних громад, у яких пануватимуть свобода та братерство.

Варто зауважити, що у XX ст. розширюється простір громадянського суспільства, виникають нові форми громадських рухів, оригінальні форми суспільно-політичної мобілізації (партії-рухи, народні фронти тощо).

Так, уперше в історії конституційно-правового регулювання в Україні у ст. 36 і 37 Конституції України 1996 р. широко закріплюється правовий статус політичних партій, інших об'єднань громадян, визначається характер їх зв'язків з державою. Принципове значення в цьому аспекті має закріплення у ст. 15 Конституції положення щодо політичної та ідеологічної багатоманітності.

Практика України та інших пострадянських держав, країн західної демократії свідчить про те, що громадянське суспільство намагається дедалі активніше впливати на державу, нав'язуючи їй інституціоналізацію нових цінностей і норм. Сучасне конституційно-правове регулювання суспільних відносин в Україні, інших пострадянських країнах спрямоване на плідну співпрацю держави і громадянського суспільства. Держава отримує свою легітимізацію від суспільства і функціонально має бути спрямована на розв'язання проблем суспільства і людини. Тому громадянське суспільство, у сучасному його розумінні, являє собою

необхідний і раціональний спосіб співіснування людей, який базується на свободі, праві і демократії при розумно необхідному втручанні держави. Таке суспільство є природною формою соціальної організації. З такої моделі і виходить чинна Конституція України, закріплюючи засади правового статусу основоположних структур громадянського суспільства, характер, принципи і зміст їх взаємовідносин з державними інституціями.

Звернувшись до історії ідеї громадянського суспільства та прослідкувавши її розвиток, варто виділити основні сучасні підходи до розуміння громадянського суспільства, за яких «громадянськість» стає характеристикою усього суспільства в цілому, у тому числі держави як однієї зі складових елементів такого суспільства. Громадянське суспільство є характеристикою суспільства, з точки зору його самоорганізації, ступеня розвитку демократії, реалізації прав і свобод людини і громадянина, виконання громадянами своїх політичних обов'язків. Відповідно, якщо слідувати указаній концепції, термін «громадянське суспільство» означає певний тип суспільства з відповідним рівнем соціального, економічного, політичного, культурного та правового розвитку. Громадянське суспільство не протиставляється державі, а взаємодіє з нею.

§ 2. Поняття та ознаки громадянського суспільства

Термін «громадянське суспільство» є одним із найбільш дискусійних наукових категорій. Існує низка підходів до його сучасного тлумачення.

Перший підхід базується на тому, що громадянське суспільство складається з державних органів і населення, що об'єднане в соціальні групи. Це держава особливого типу, в якій юридично забезпечені і політично захищені основні права і свободи особи. При даній моделі відсутнє протиставлення держави і громадянського суспільства як підструктур самоорганізації суспільства. Таке розуміння відповідає реаліям західного світу 90-х років ХХ – початку ХХІ ст.

Другий підхід полягає у тому, що громадянське суспільство визначається як система суспільних неполітичних відносин у громадянському суспільстві: економічних, духовно-моральних, релігійних, національних тощо, які існують поза державою.

Термін «громадянське суспільство» є умовним. Будь-яке суспільство складається з громадян, пов'язаних із державою політико-правовими відносинами. Лише первісне суспільство не можна було назвати громадянським через незрілість, примітивність, а також тому, що там взагалі не було таких понять, як «громадянин», «громадянство». Інститут громадянства виник і отримав політико-правове визнання лише у буржуазну епоху, під впливом природних прав людини та необхідності їх правового захисту. Саме термін «громадянське суспільство» набув у науковій літературі свого особливого змісту і в сучасному розумінні виражає певний тип (стан, характер) суспільства, його соціально-економічну і правову природу та ступінь розвитку.

Поняття «громадянське суспільство» є однією з головних категорій сучасних суспільних наук – соціології, політології, юриспруденції. Його тлумачення дуже різноманітні: від отожднення понять «людське суспільство» і «громадянське суспільство» до «громадянське суспільство» і «державна». Найбільш обґрунтовано вбачається думка, згідно з якою громадянське суспільство – це історичний феномен, що виник на певному етапі розвитку державно організованого, перш за все, західного суспільства і характеризується самостійністю щодо держави.

У вітчизняній літературі можна зустріти кілька підходів до визначення поняття «громадянське суспільство», але найчастіше його зміст включає всю недержавну сферу суспільних відносин. Зокрема, на думку українських науковців, «громадянське суспільство – суспільство зрілих громадян із високим рівнем економічної, соціальної, духовної, політичної культури, яке спільно з державою утворює розвинені правові відносини. Це суспільство вільних громадян, яке вільне від держави, але взаємодіє з нею заради спільного блага». Сутність громадянського суспільства полягає в забезпеченні законних прав людини.

Виходячи із розмежування двох сфер – громадянського суспільства і держави, варто зазначити відмінність їх пріоритетів. Якщо для держави такими пріоритетами залишаються безпека, стабільність, порядок і захищеність, то для громадянського суспільства пріоритетами стають свобода, ініціатива, динамізм і спонтанна активність.

Поняття «громадянське суспільство» можна розглядати в двох аспектах – широкому та вузькому. В широкому розумінні громадянське суспільство розглядається як сучасний історичний етап розвитку цивілізації (починаючи з буржуазних революцій).

Більш вузьким підходом до поняття громадянського суспільства є його розуміння як недержавної сфери, що включає економіку, релігію, приватну сферу тощо. Існує підхід до громадянського суспільства як сфери функціонування недержавних некомерційних організацій (громадських організацій та інших об'єднань).

Отже, **громадянське суспільство** являє собою 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.

Громадянське суспільство являє собою спільність вільних, незалежних, рівноправних людей, кожному з яких держава забезпечує юридичні можливості бути власником, користуватися економічною свободою та надійним соціальним захистом, іншими правами та свободами, брати активну участь у політичному житті та в інших сферах життєдіяльності людини і громадянина.

В основу будь-якого громадянського суспільства покладені такі найбільш загальні ідеї, як: 1) економічна свобода, багатоманітність форм власності, ринкові відносини; 2) визнання і захист природних прав і свобод людини і громадянина; 3) легітимність і демократичний характер державної влади, рівність усіх перед законом і правосуддям, належна правова захищеність особи; 4) правова

держава, яка базується на принципі поділу і взаємодії гілок державної влади; 5) політичний і ідеологічний плюралізм, наявність легальної опозиції; 6) свобода слова і друку, незалежність засобів масової інформації; 7) невтручання держави у приватне життя громадян, їх взаємні обов'язки і відповідальність; 8) класовий мир, партнерство і національна злагода; 9) ефективна соціальна політика, яка забезпечує гідний рівень життя людей.

Громадянське суспільство є особливою автономною суспільною сферою, що передбачає створення і функціонування добровільних та самоврядних інституцій, які сприяють громадянам у їх вільному розвитку та самореалізації, формують уявлення про загальне благо та здійснюють громадський контроль над іншими суспільними сферами тощо. Крім того, громадянське суспільство передбачає контроль над державою, оскільки будь-яка державна влада постійно прагне до самозростання і підпорядкування собі суспільства, тому або громадянське суспільство формує і контролює державу, або держава поглинає суспільство, і тоді воно перестає бути громадянським.

Необхідно відрізнити поняття «суспільство» і «громадянське суспільство», «держава» і «суспільство». Держава виділилася із суспільства на певному рівні його зрілості. У міру розвитку суспільства, переходу його від нижчого ступеня до вищого змінюється і держава. З удосконаленням суспільства держава, як правило, стає більш демократичною (у ній здійснюються народовладдя, економічна свобода, свобода особи), а з формуванням громадянського суспільства держава стає правовою.

Правова форма взаємовідносин держави і суспільства відображається у визнанні відносно незалежного існування і функціонування правової держави і громадянського суспільства. Державу не можна ототожнювати із суспільством. Однак між державою і суспільством повинна існувати певна дистанція, що і забезпечує демократію, відповідний рівень свободи суб'єктів громадянського суспільства. Водночас ця межа відносна, а не абсолютна, тому що держава, за своєю сутністю, є необхідною для існування і розвитку громадянського суспільства. Актуальність і необхідність державного регулювання в межах громадянського суспільства пояснюється тим, що певні сфери життєдіяльності останнього просто не можуть обійтися без цього. Наприклад, це проблема забезпечення реальності прав, свобод, обов'язків і законних інтересів людини і громадянина, економічного розвитку, освоєння космосу, національної безпеки тощо.

Відносини і взаємовплив громадянського суспільства і держави є визначальними у забезпеченні демократичного розвитку держави. З одного боку, відстоюючи матеріальну та духовну незалежність людини від держави, домагаючись правової гарантії такої незалежності, захисту приватних і суспільних інтересів людей, громадянське суспільство активно сприяє процесам демократизації держави, набуття нею ознак правової держави. З іншого боку, громадянське суспільство саме залежить від держави і не може набути розвинених форм у умовах політичного насильства та тиранії. Юридичною формою існування громадянського суспільства є саме права держава. Важливими гарантіями

правової державності є існування громадянського суспільства, високий рівень правової культури суспільства і державних службовців.

Взаємозв'язок громадянського суспільства і правової держави виражається в поєднанні їх багатьох цілей та завдань. Метою формування громадянського суспільства і розбудови правової держави є соціальні інститути, які покликані служити людині та захищати її права та інтереси. Цей процес взаємодії має відбуватися на основі принципу верховенства права, побудови системи економічних відносин на правових засадах. Взаємозв'язок громадянського суспільства та правової держави виявляється в тому, що процес їх формування здійснюється одночасно. Враховуючи те, що громадянське суспільство поєднує в собі багатогранні інтереси, правова держава виступає виразником загальної волі, волі більшості громадян. Правова держава не допускає ситуації вирішення існуючих конфліктів недемократичним шляхом, що знаходить своє відображення в цивілізованих способах та методах здійснення державної влади і наданні громадянам можливості активної участі в усіх сферах життя суспільства.

Виділяють такі *основні ознаки*, притаманні громадянському суспільству: наявність демократичної правової державності; самоврядування індивідів, добровільних організацій та асоціацій громадян; різноманітність форм власності (приватної, колективної, кооперативної тощо), ринкова економіка; плюралізм ідеологій і політичних поглядів, багатопартійність; доступ усіх громадян до участі у державних і суспільних справах; взаємна відповідальність держави та громадян за виконання демократично прийнятих законів; наявність розвиненої соціальної структури; розвинена громадянська політична культура і свідомість; цінування прав громадян вище за державні закони; багатоманітність соціальних ініціатив; контроль суспільства за діяльністю державних органів.

Становлення та розвиток громадянського суспільства у позадержавній сфері суспільних відносин не означають його ізольованості від державно-правових інститутів, а допускають або передбачають сталий та інтенсивний взаємозв'язок громадянського суспільства і держави. Досвід багатьох західних країн з усталеними традиціями демократії свідчить, що саме така система взаємовідносин держави і громадянського суспільства забезпечує стабільність суспільства і держави, демократичний вектор розвитку соціуму. Наприклад, соціальна структура громадянського суспільства Канади заснована на етнічно різноманітних групах населення. Згідно з даними ООН, Канада являє собою безпечну державу, де громадянське суспільство захищене від домінування окремих етносів гнучкою системою федеративного устрою і компромісною політикою провінційної влади, котрі визнають пріоритет федерального законодавства.

Діалог із громадянським суспільством являє собою важливий компонент державної політики більшості демократичних держав. Залучення громадян до розроблення та прийняття рішень – одна з важливих конструкцій правової демократичної держави, важливий принцип внутрішньополітичного процесу в зрілих демократіях, якого традиційно повинна дотримуватися політична еліта кожної демократичної держави. Усі основні рішення щодо внутрішньодержавних і

зовнішньодержавних рішень мають прийматися після широкого обговорення з населенням країни і прямого спілкування ключових міністрів, законодавців із населенням, навіть із самих віддалених регіонів, для з'ясування думки громадян.

Це є характерним і для України – саме у становленні дієздатного громадянського суспільства вбачається єдино можливий шлях побудови демократичної, правової, соціальної держави, як це закріплено в ст. 1 Основного Закону України, і на це має бути спрямований потенціал конституційного законодавства, насамперед, Конституції України.

§ 3. Інститути громадянського суспільства

Громадянське суспільство являє собою складне соціальне утворення, що має певну структуру та інститути. Серед *основних інститутів громадянського суспільства*, що забезпечують умови для самореалізації окремих індивідів і колективів, виділяють такі, як: сім'я, політичні партії, громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні та релігійні організації, недержавні засоби масової інформації, територіальні громади, органи самоорганізації населення та інші некомерційні товариства й установи, легалізовані відповідно до законодавства. Водночас необхідно зазначити, що не усі інститути громадянського суспільства є суб'єктами конституційно-правових відносин. Останніми вони виступатимуть лише в тому випадку, якщо такі відносини переходять у політичну площину.

Громадянське суспільство є, переважно, соціально-економічною та особистісною сферою життєдіяльності людей, вільною від державного втручання. Водночас громадянське суспільство пов'язане з державою і можливе лише в державно організованому суспільстві. Низка інститутів є одночасно компонентами і громадянського суспільства, і держави. Такими є, наприклад, політичні партії. Вони акумулюють і формулюють різноманітні інтереси індивідів і соціальних спільнот у єдиний політичний інтерес і забезпечують їх участь в управлінні суспільними та державними справами.

Разом із тим межі між державою і громадянським суспільством мають тенденцію до розмивання. З одного боку, громадянському суспільству держава делегує частину своїх повноважень, тому в зарубіжних країнах нерідкими є такі явища, як третейські (недержавні) суди, недержавні пенітенціарні установи, альтернативні (без формальної судової процедури) способи вирішення конфліктів. З іншого – держава бере під контроль сфери діяльності, що раніше були закритими для державного втручання, наприклад регулює економічні відносини, здійснює інтервенцію в сімейні справи, якщо це необхідно для захисту індивідів від домашнього насильства.

Водночас і громадянське суспільство здійснює контроль за діяльністю держави за допомогою таких інститутів, як політичні партії (особливо опозиційні), засоби масової інформації, у першу чергу недержавні, вільні демократичні вибори, акції громадської непокори тощо.

Основою громадянського суспільства є громадські організації та інші інституції громадянського суспільства, що мають забезпечувати взаємозв'язок органів публічної влади і суспільства, організовувати публічний діалог з приводу ключових питань розвитку держави та суспільства. Рада Європи та Європейський Союз до пріоритетних сфер взаємодії громадських організацій та влади відносять дотримання прав і свобод людини; боротьбу з бідністю; охорону здоров'я, освіту; фундаментальні та прикладні науково-дослідницькі розробки; культуру і відпочинок; захист навколишнього середовища; забезпечення та захист прав національних меншин; розвиток професійних організацій, об'єднань і спілок тощо.

Серед громадських організацій можна виділити: ринкові (професіональні спілки, організації споживачів та платників податків, організації товаровиробників та роботодавців тощо); політичні (організації виборців, політичні мережі тощо); правозахисні; релігійні (церква, релігійні громади і організації); благодійні (благодійні фонди, волонтерські організації); громадські (спілки і організації, створені для задоволення соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів).

Інституції громадянського суспільства створюються для виконання таких основних його функцій, як: сприяння громадянам у їх вільному розвитку та самореалізації, розширення можливостей їх вільного вибору, допомога у реалізації їх прав та свобод; формування уявлення про загальне благо, яке виробляється під час громадської дискусії та доводиться до відома держави за допомогою різних інструментів (ЗМІ, протести та інші публічні акції, політичні партії); здійснення громадського контролю за державою, економікою та іншими суспільними сферами.

Указані інституції не мають на меті отримання прибутку і функціонують на основі принципів добровільності і самоврядування. Добровільність передбачає право особи на вільну участь або неучасть в організації, у тому числі в її утворенні, набутті або припиненні членства у ній. Самоврядування означає, що члени організації самостійно, на основі власних потреб та інтересів, здійснюють управління діяльністю організації відповідно до її мети, визначають напрями своєї діяльності, мають право на невтручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування в їх діяльність.

Варто відзначити, що у структурному відношенні громадянське суспільство являє собою сукупність вільних індивідів, недержавних об'єднань громадян і сферу відносин між ними, незалежну від держави, що включає такі компоненти:

1) *вільні, рівноправні, самостійні індивіди*. Основним елементом громадянського суспільства є людина, як особистість та її приватні інтереси і потреби, вільна реалізація яких проходить поза державним контролем. Членами громадянського суспільства є трудящі й одночасно власники, які мають відчуття особистої гідності, готові узяти на себе ризик ведення своєї справи, відповідальність за себе та добробут своєї сім'ї;

2) *недержавні об'єднання індивідів*. Потреби особи виражаються та здійснюються через такі компоненти громадянського суспільства, як сім'я, церква, профспілки, партії, елітарні групи, клуби виборців, культурні об'єднання, наукові асоціації тощо. З одного боку, в громадянському суспільстві кожен має можливість

задовольнити одвічну тягу людини до спілкування – за віковими, інтелектуальними, економічними, спортивними, релігійними, політичними інтересами. З іншого боку, економічна і соціальна сфери життєдіяльності людини знаходять себе саме завдяки функціонуванню громадянського суспільства.

Важливе місце в структурі громадянського суспільства займає так званий «третій сектор» – сукупність некомерційних організацій, що не ставлять собі за мету завоювання влади або отримання прибутку (перші два сектори – це політичні інститути та бізнес). Одержуваний у результаті діяльності таких організацій дохід не розподіляється між їх учасниками, а витрачається для реалізації цілей організації;

3) *суспільні відносини між індивідами та їх об'єднаннями*, що розвиваються на основі рівності та самоврядування. Відносини в середовищі громадянського суспільства є надзвичайно різноманітними: господарські, економічні, сімейні, етнічні, релігійні, правові, політичні. У даних відносинах переважають не вертикальні (за підлеглістю), а горизонтальні (рівнопартнерські та конкурентні) зв'язки. У цю сферу діяльності людей держава втручається лише тоді, коли громадянському суспільству або окремим його членам загрожує небезпека, коли суспільство не може самостійно впоратися з проблемою.

Крім того, у сучасних умовах набирають популярності нові неформальні об'єднання громадян (наприклад, групи у соціальних мережах, флешмоби, групи на підтримку певних петицій тощо). Виходячи з цього, варто зазначити про відсутність єдиного переліку інститутів громадянського суспільства;

4) *самоврядні організації* (територіальні громади, органи самоорганізації населення). Необхідно зазначити, що, оскільки інститут місцевого самоврядування традиційно вважають інститутом публічної влади, існує точка зору, відповідно до якої місцеве самоврядування до громадянського суспільства не належить. Незважаючи на це, досить часто органи самоорганізації населення розглядають як інститут громадянського суспільства. Інститутом громадянського суспільства, що має свою природу в місцевому самоврядуванні, є також асоціації органів місцевого самоврядування.

Отже, структурно громадянське суспільство являє собою сукупність суб'єктів (особа, сім'я, громадські об'єднання та політичні партії, трудові колективи тощо), які не входять у структуру держави і вступають у різноманітні суспільні відносини, у тому числі і з державою, але існують як відносно незалежні суб'єкти для задоволення своїх потреб та інтересів. Варто зазначити, що їх взаємодія з органами державної влади і місцевого самоврядування ґрунтується, зокрема, на принципі невтручання органів публічної влади в діяльність інститутів громадянського суспільства, а також принципі участі інститутів громадянського суспільства у прийнятті рішень органами влади (практика діяльності громадських рад, громадських слухань при ухваленні рішень органами місцевого самоврядування).

§ 4. Громадянське суспільство в Україні

Як зазначалося, громадянське суспільство в сучасному його розумінні являє собою необхідний і раціональний спосіб співіснування людей, який базується на свободі, праві і демократії при розумно необхідному втручанні держави. Як свідчить історичний розвиток цивілізованих країн, становлення громадянського суспільства відбувається складно і суперечливо. Не все у становленні громадянського суспільства є до вподоби урядам, але й переваги такого суспільства незаперечні – протилежність думок, відкритість, свобода. Лише в громадянському суспільстві можливе соціальне партнерство як форма взаємодії соціальних об'єктів. Таке суспільство є природною формою соціальної організації. З такої моделі і виходить чинна Конституція України, закріплюючи засади правового статусу основоположних структур громадянського суспільства, характер, принципи і зміст їх взаємовідносин з державними інституціями.

В Україні, що вже має розвинене і соціально стратифіковане індустріальне суспільство, проблема побудови громадянського суспільства збігається у часі з процесом розбудови держави, оскільки саме її діяльність є серцевиною, ядром, центром, домінантою, концептом організації та трансформації соціуму в громадянське суспільство. Треба усвідомити, що громадянське суспільство є невід'ємною складовою модернізації України, але неможливо просто декларувати побудову громадянського суспільства: воно потребує атмосфери щирої зацікавленості як з боку громадян, так і з боку держави.

Розбудова громадянського суспільства та соціальної, правової, демократичної держави у третьому десятиріччі незалежної України має отримати вичерпне соціально-економічне та ідейно-політичне підґрунтя. Створення такого підґрунтя є життєво необхідним з огляду на єдність процесів підвищення рівня життя українського народу та досягнення сучасних гуманітарних стандартів розвинених країн Європи.

Як показує практика, проблема формування громадянського суспільства не може вирішуватися вольовим, а тим більше авторитарно-владним методом, оскільки в становленні громадянського суспільства, зокрема в Україні, вирішальне значення повинен мати не суб'єктивний фактор, а об'єктивний, природно історичний процес розвитку суспільства, де люди відіграють найважливішу роль, як головна виробнича сила суспільства, основний суб'єкт створення матеріальних і духовних цінностей. Отже, громадянське суспільство поєднується з державою завдяки особливому моральному зв'язку. Сутність його полягає в тому, що громадянське суспільство і держава повинні базуватися на однакових моральних основах, реалізовувати і дотримуватись у своєму розвитку однакових моральних принципів – принципів загальнолюдської моралі. Громадянське суспільство органічно взаємопов'язане з державою, воно не існувало до держави і поза державою, і водночас громадянське суспільство має щодо держави верховний суверенітет, сенс якого полягає в тому, що саме інтереси громадянського суспільства мають у країні пріоритет щодо державних інтересів, структури державного

апарату, форм держави, державно-правового режиму тощо. Це особливо наочно виявляється у сфері захисту прав людини і громадянина, де громадянське суспільство може і повинно діяти як сила, що не залежить від держави.

Правовою базою для формування громадянського суспільства в Україні є Конституція України (хоча сам термін «громадянське суспільство» у її тексті не використовується), яка закладає демократичні засади функціонування держави і суспільства. Зокрема, в Основному Законі знайшли своє закріплення положення щодо визнання людини, її життя, здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю (ст. 3), що можливе лише за умови існування дієздатного громадянського суспільства; статусу політичних партій, професійних спілок тощо. Отже, у нашій державі відбувається поступовий процес становлення громадянського суспільства.

Сьогодні в Україні накопичено досвід громадянської самоорганізації та самореалізації, що знайшли свій активний вияв через формування громадських організацій та рухів, політичні партій, засоби масової інформації, а також вибори, референдуми, коаліцію, опозицію, лобізм тощо. Тобто маємо досить потужний організаційно-структурний потенціал, спроможний давати можливість громадянам реалізовувати власну владну волю – брати участь у процесі прийняття рішень з життєво важливих питань і здійснювати контроль за їх реалізацією. Проте реальний вплив цих структур незначний, а їх можливості обмежені. Нерозвиненість громадянського суспільства в Україні простежується також у низькому рівні залученості громадян до організованої громадсько-політичної діяльності і в недостатньому рівні політичної ефективності (оцінка суб'єктом можливостей свого впливу на політичні події та рішення).

Ураховуючи підвищенню ролі громадянського суспільства в різних сферах діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема щодо впровадження реформ, на підтримку ініціативи громадськості, а також з метою налагодження ефективного діалогу та партнерських відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства, передусім з питань забезпечення прав і свобод людини та громадянина, керуючись ч. 2 Конституції України та відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр., утворено Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства як консультативно-дорадчий орган при Президентові України, із залученням до складу представників Кабінету Міністрів України, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, наукових установ, а також представників організацій громадянського суспільства, чисельність яких має становити не менше половини складу Координаційної ради.

Затвердження Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні зумовлене необхідністю створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії,

участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Це знайшло свій прояв у різноманітних сферах – від просування реформ на державному і місцевому рівнях, європейської інтеграції та розвитку електронного урядування до надання волонтерської допомоги Збройним Силам України, іншим військовим формуванням, правоохоронним органам, органам державної влади під час дії особливого періоду, проведення антитерористичної операції, надання допомоги внутрішньо переміщеним особам. Стратегія спирається на базові цінності відносин між демократичною державою і громадянським суспільством, зумовлена становленням такого суспільства як основи народовладдя та прагненням створити належні умови для ефективної взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу задля модернізації України, підвищення добробуту і створення рівних можливостей для всіх.

Як показує досвід демократичних держав, розвиток громадянського суспільства за системної державної підтримки дає змогу залучати додаткові людські, організаційні, фінансові та технічні ресурси для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг, сприяння процесу децентралізації державного управління і підвищенню його якості, а також скороченню державних видатків і запобіганню корупційних ризиків.

До основних проблем розвитку громадянського суспільства в Україні належать такі:

1) взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю залишається малоефективною через недостатню прозорість діяльності цих органів та забюрократизовані процедури такої взаємодії, низький рівень взаємної довіри;

2) негативний вплив на розвиток громадянського суспільства та забезпечення прав і свобод людини та громадянина справляють тимчасова окупація Російською Федерацією Автономної Республіки Крим і міста Севастополя та військова агресія Росії в окремих районах Донецької і Луганської областей, існуючі у зв'язку з цим перешкоди в утворенні і діяльності організацій громадянського суспільства на відповідних територіях;

3) недосконалість чинного законодавства створює штучні бар'єри для реалізації громадських ініціатив, утворення та діяльності окремих видів організацій громадянського суспільства, розгляду та врахування громадських пропозицій органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

4) рівень гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу та врахування кращого міжнародного досвіду у сфері розвитку громадянського суспільства є недостатнім;

5) відсутність структурованості українського суспільства, яка б відповідала реаліям сьогодення та моделі його розвитку. До тенденцій трансформації соціальної структури нашої держави можна віднести фактичну відсутність середнього класу й значного поступу в його формуванні, люмпенізацію численних верств населення, появу нових власників, поляризацію багатства і бідності, збереження старою номенклатурою своїх позицій.

Такий стан справ призвів до відсутності ефективного громадського контролю за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування; недосконалої практики залучення громадськості до формування та реалізації державної політики і вирішення питань місцевого значення; відсутності дієвого механізму захисту від шахрайства та інших зловживань у сфері благодійництва. Більшість організацій громадянського суспільства не має доступу до державної фінансової підтримки через її обмежений обсяг. Має місце незастосування прозорих конкурсних процедур та надання необґрунтованих переваг окремим видам організацій громадянського суспільства. Не повною мірою використовується органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування потенціал організацій громадянського суспільства для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг. Спостерігається тенденція надання переваги у цій сфері державним і комунальним підприємствам та установам, що не сприяє підвищенню якості послуг та призводить до надмірного зростання бюджетних видатків. Недостатніми є стимули щодо здійснення підприємницької діяльності, спрямованої на вирішення соціальних проблем (соціальне підприємництво), долучення підприємницьких організацій до надання соціальних послуг щодо сприяння у працевлаштуванні та професійній підготовці соціально вразливих верств населення. Також відсутня єдина державна інформаційно-просвітницька політика у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства.

Революція Гідності відкрила новий етап в історії розвитку громадянського суспільства, продемонструвала вплив громадськості на суспільно-політичні перетворення, стала поштовхом для оновлення та реформатування влади. Налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах партнерства, забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина, задоволення суспільних інтересів з використанням різноманітних форм демократії, участі у громадських ініціативах та самоорганізації стали першими кроками у побудові громадянського суспільства в Україні.

Питання для самоконтролю

1. Дайте визначення поняття «громадянське суспільство».
2. Розкрийте зміст поняття «цивільне суспільство» в широкому і вузькому його значенні. В чому полягає різниця між цими значеннями?
3. Назвіть основні ознаки громадянського суспільства.
4. Назвіть основні інститути громадянського суспільства.
5. Назвіть конституційні передумови становлення громадянського суспільства в Україні.
6. Яку роль відіграє Конституція України, конституційне законодавство у формуванні громадянського суспільства в Україні?
7. Назвіть чинники, які заважають розвитку громадянського суспільства в Україні.

Розділ 6

ОСНОВИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОСОБИ У СУЧАСНИХ ДЕРЖАВАХ

§ 1. Основи правового статусу особи як загальний конституційно-правовий інститут

Складні зв'язки, що виникають між державою та індивідом, і взаємовідносини людей фіксуються державою в юридичній формі – у формі прав, свобод і обов'язків, що утворюють правовий статус людини та громадянина. Це одна з найважливіших політико-правових категорій, яка нерозривно пов'язана з соціальною структурою суспільства, рівнем демократії, станом законності.

Термін «статус» (від лат. *status* – стан, становище) досить широко використовується у праві. Він означає оформлене нормативним актом становище (звідси – правове становище) особи, органу, організації, об'єднання, посадової особи. Статус характеризує їх природу, місце у системі суспільних відносин та суб'єктів права, найважливіші права та обов'язки, форми (порядок) їх реалізації та акти, що при цьому приймаються, або дії, що здійснюються.

Правовим він називається тому, що стан суб'єкта правовідносин у суспільстві визначається юридичними нормами, які опосередковують його багаторядні зв'язки із соціальним середовищем. Правовий статус особи визначає певні стандарти поведінки людини, які визнаються державою як обов'язкові та корисні для всіх членів соціуму.

Правовий статус особи – це юридично закріплене становище особи, як соціального суб'єкта, в суспільстві, в її відносинах з іншими учасниками правового спілкування (державою, інститутами громадянського суспільства, іншими людьми), тобто це сукупність прав та обов'язків особи, які визначені та гарантовані конституцією та іншими нормативно-правовими актами, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана парламентом.

У науці конституційного права за характером правового регулювання розрізняють три види правових статусів.

Загальний (конституційний) статус є єдиним і однаковим для всіх, характеризується відносною статичністю, узагальненістю. Змістом такого статусу є, головним чином, ті права, свободи й обов'язки, які надані й гарантовані всім конституцією. Цей статус деталізується у конституційному та іншому галузевому законодавстві.

Конституційний статус особи є більш стійким порівняно з іншими галузевими статусами і виступає певною гарантією стабільності становища людини у суспільстві й державі, що динамічно розвиваються. Проте й конституційний

статус поступово змінюється у відповідь на нові виклики суспільного розвитку. Суттєву роль у даному процесі відіграють так звані міжнародні стандарти в галузі прав людини, яких прагне досягти кожна цивілізована держава.

Спеціальний (колективний, родовий, корпоративний) *статус* надається окремим групам осіб (студентів, ветеранів, ветеранів, науковців, поліцейських тощо), що відрізняє ці соціальні групи одна від одної, передбачає наявність додаткових прав і обов'язків, закріплених законами держави та іншими нормативно-правовими актами та відображає їх особливу роль у соціальній структурі суспільства.

Індивідуальний (персональний, особливий) *статус* – це правовий статус людини як неповторної особистості. Він надається окремій особі правозастосовними актами і відображає унікальну неповторну юридичну природу кожного члена державно організованого суспільства. Цей статус змінюється у процесі життєдіяльності особи.

Усі вищеперераховані правові статуси поєднані між собою. При цьому спеціальний правовий статус ґрунтується на загальному, а індивідуальний – на спеціальних. Одна й та сама людина володіє одразу кількома спеціальними статусами, оскільки одночасно належить до багатьох соціальних груп. Власне унікальність індивідуального правового статусу визначається неповторним поєднанням у ньому спеціальних правових статусів.

У науковій літературі пропонують вирізнити й інші види правового статусу: 1) статус фізичних і юридичних осіб; 2) статус іноземців, осіб без громадянства, осіб із подвійним громадянством, біженців; 3) галузеві правові статуси (адміністративно-процесуальний, кримінально-процесуальний тощо); 4) статус осіб, які працюють у різних сферах тощо.

Необхідно розмежовувати поняття конституційного і конституційно-правового статусу людини і громадянина: перший визначається лише конституцією держави, а другий – як конституцією, так і іншими джерелами галузі конституційного права.

У системі конституційного права України як галузі права інституту основ правового статусу особи належить особливе місце. Його сутність викладена в розділі II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина». Крім Конституції України, норми інституту основ правового статусу особи закріплені також актами поточного законодавства, у яких детальніше розкривається зміст і порядок реалізації закріплених у Конституції України основних прав і свобод людини і громадянина.

Основи правового статусу людини і громадянина в Україні як загальний інститут конституційного права містять в собі такі інститути конституційного права: а) інститут загальних принципів правового статусу особи в Україні; б) інститут громадянства України; в) інститут конституційних прав і свобод громадян України; г) інститут конституційних обов'язків громадян України; р) інститут гарантій реалізації конституційних прав і свобод; д) інститут основ правового статусу національних меншин в Україні; е) інститут основ правового статусу іноземців в Україні; є) інститут основ правового статусу біженців в Україні; ж) інститут основ

правового статусу осіб без громадянства в Україні; з) інститут правового статусу особи в умовах особливих правових режимів.

Перелічені інститути об'єднує те, що норми, які їх утворюють, регулюють зв'язки й відносини між державою в цілому та її громадянами і відносини між державою й особами, які не є її громадянами. Однак кожен інститут виконує власну роль в юридичному оформленні статусу громадян у суспільстві й державі.

§ 2. Елементи правового статусу особи

У науці конституційного права сформувалося декілька підходів щодо визначення структури правового статусу особи, тобто його складових елементів:

1) правовий статус особи складається із соціально допустимих і необхідних можливостей особи не просто як індивіда, а як громадянина;

2) структура правового статусу включає лише правосуб'єктність людини, принципи конституційно-правового статусу людини, права і свободи людини і гарантії їх реалізації, обов'язки людини та гарантії їх виконання, а також громадянство.

Конституційно-правовий статус особи варто розглядати у двох аспектах – вузькому і широкому. У вузькому сенсі слова до нього включаються лише ті характеристики, які безпосередньо визначають становище особи у конституційних правовідносинах: 1) конституційні права і свободи; 2) конституційні обов'язки. До конституційного статусу в широкому сенсі (його ще називають конституційно-правовим становищем), окрім названих двох, включаються ще чотири елементи, які безпосередньо не визначають становище особи у конституційних правовідносинах, але впливають на нього: 1) конституційна правосуб'єктність (правоздатність і дієздатність); 2) загальні принципи правового статусу особи; 3) характер правового зв'язку з державою (громадянин, іноземець, апатрид); 4) гарантії реалізації конституційних прав і свобод. Окремі конституціоналісти до наведеного переліку додають конституційну деліктоздатність, виокремлюючи її з конституційної правосуб'єктності.

Необхідно зазначити, що у науковій і навчальній літературі існує багато точок зору щодо структури правового статусу особи. На нашу думку, до поняття правового статусу варто віднести наступні *елементи*, які становлять його зміст і структуру:

- 1) конституційні права, свободи та обов'язки людини і громадянина;
- 2) принципи правового статусу особи;
- 3) гарантії реалізації конституційних прав і свобод;
- 4) конституційна правосуб'єктність (правоздатність і дієздатність);
- 5) юридична відповідальність;
- 6) громадянство.

Базовим елементом правового статусу особи є конституційні права і обов'язки людини, які безпосередньо визначають її становище в суспільстві, міру юридичної свободи й відповідальності.

Основні (конституційні) права і свободи – це міри можливої поведінки особи у суспільних відносинах, визнані суспільством і гарантовані державою.

Соціальне призначення основних прав і свобод громадян виявляється у тому, що вони втілюють ідеали демократії, гуманізму і справедливості, сприяють всебічному розвитку особи, надають громадянам широкі можливості для активної участі в управлінні суспільством і державою, функціонуванні державного й політико-правового механізму, а також сприяють підвищенню рівня загальної та правової культури особи, удосконаленню демократичного способу життя.

Основні (конституційні) обов'язки – це міри належної поведінки особи у суспільних відносинах, визнані суспільством і гарантовані засобами державного примусу. Вони відображають стан соціальної відповідальності особи перед суспільством, міру суспільно необхідної, найбільш раціональної та доцільної поведінки, спрямованої на задоволення інтересів суспільства і особи. Водночас конституційні обов'язки являють собою морально-етичні вимоги суспільства до людини спрямувати свою поведінку в русло суспільно необхідних вимог, узгоджувати її з інтересами інших людей.

Для реалізації конституційних прав, свобод і обов'язків людини і громадянина має діяти принцип їх найвищої юридичної сили. Це означає виконання обов'язків усіма суб'єктами права у сфері правотворчості та правореалізації.

Принципи конституційно-правового статусу особи – це відображені у національному законодавстві основоположні, вихідні ідеї, з яких виходить законодавець при регламентації правового статусу особи. Як правило, вони знаходять своє закріплення в конституції і повністю відповідають загальноновизнаним світовим стандартам. Конституційними нормами демократичних держав передбачені такі принципи: невичерпності та неможливості скасування прав і свобод людини, невідчужуваності, рівноправності громадян, вільного та всебічного розвитку особистості, визнання людини найвищою соціальною цінністю тощо.

В Україні принципи правового статусу людини і громадянина прийнято поділяти на загальні та спеціальні: перші стосуються всіх осіб незалежно від соціальних ознак, другі – лише окремих соціальних категорій. Переважна більшість загальних принципів правового статусу особи прямо закріплена у розділах I і II Конституції України.

Серед загальних принципів конституційно-правового статусу особи в Україні можна відзначити принципи: найвищої соціальної цінності людини; рівноправності; поваги до людської гідності; вільного розвитку особи; визнання міжнародно-правових стандартів у галузі прав людини; непорушності, невід'ємності й невідчужуваності основних прав людини; невичерпності основних прав і свобод; гарантованості основних прав і свобод; єдності прав, свобод та обов'язків; неприпустимості зловживання правами і свободами. У свою чергу, до спеціальних належать принципи: національного режиму іноземців в Україні; надання іноземцям притулку від політичних переслідувань; національно-культурної автономії національних меншин; рівного доступу громадян України до публічної служби; невидачі громадян України іноземним державам тощо.

Так, принцип найвищої соціальної цінності людини передбачає безумовний пріоритет прав і свобод людини в діяльності органів публічної влади. Жодна інша мета не може слугувати підставою для обмеження чи скасування основних прав і свобод особи. Органи публічної влади створюються й діють для забезпечення прав людини, всі інші їх функції є похідними. Визначивши їх як найвищу соціальну цінність, Конституція України приєдналася до європейського і світового бачення цього питання, закріпила його загальнолюдське вирішення як обов'язкове для держави і для всіх інших учасників суспільних відносин.

Принцип вільного розвитку особи чітко закріплений у ст. 23 Конституції. Даний принцип покликаний забезпечити нормальну життєдіяльність суспільства і кожної людини. Він надає особі свободу вибору і самовизначення і разом з тим визначає межі такої свободи.

Принцип непорушності, невід'ємності й невідчужуваності основних прав і свобод людини знайшов чітке втілення в ст. 21 Конституції України, згідно з якою «усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними». Характеризуючи основні права людини як невідчужувані, Конституція України підкреслює неможливість і неприпустимість позбавлення людини цих прав і свобод, а також неможливість їх скасування чи звуження змісту та обсягу при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів, а також їх невичерпний характер (ч. 1 ст. 22 Конституції).

Принцип єдності прав та обов'язків людини і громадянина (ст. 23 Конституції України) полягає у тому, що не повинно бути прав без обов'язків, як не повинно бути і обов'язків без прав. Даний принцип спрямований на поєднання публічних і приватноправових засад у праві, узгодження інтересів різних соціальних груп, громадян і держави в цілому. Сутність його полягає в тому, що праву користування одним суб'єктом будь-яким соціальним благом кореспондує обов'язок іншого суб'єкта виконати необхідні для суспільства дії. Носіями прав і обов'язків є громадяни і їх об'єднання, посадові особи, державні органи і держава в цілому.

Заборона незаконного обмеження конституційних прав і свобод громадян України як один із принципів конституційного статусу особи впливає з гуманістичної сутності і призначення Конституції України, демократичних засад конституційного ладу, проте вона не є абсолютною. Обмеження прав і свобод людини і громадянина можливі, але лише за наявності підстав, визначених Конституцією України. Так, ст. 64 Основного Закону встановлює, що конституційні права і свободи не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть діяти окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Водночас і в цих умовах не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені ст. 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 Конституції України.

Окремі обмеження в реалізації прав і свобод містяться в статтях Конституції України, що закріплюють основні права і свободи людини і громадянина. Так, у ч. 3 ст. 13 Конституції зафіксовано: «Власність не повинна використовуватися

на шкоду людині і суспільству»; у ст. 41 Основного Закону підкреслюється непорушність приватної власності. Разом з тим встановлюється можливість примусового відчуження об'єктів права приватної власності. Але це може бути застосовано лише як виняток із мотивів суспільної необхідності та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів із наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Частина 3 ст. 13 Конституції України деталізується у ч. 7 ст. 41 Основного Закону у такий спосіб: «Використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі».

Конституція України проголошує принцип національного режиму щодо здійснення прав, свобод і обов'язків іноземцями. У ст. 26 вказано, що іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, якщо інше не передбачено Конституцією України, законами чи міжнародними договорами України. Зазначений принцип щодо здійснення прав, свобод і обов'язків іноземцями закріплено і в Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (ст. 3). Іноземці можуть реалізувати ці права та обов'язки так само, як і громадяни України.

Іноземці та особи без громадянства, які перебувають під юрисдикцією України, незалежно від законності їх перебування, мають право на визнання їх правосуб'єктності та основних прав і свобод людини.

Принцип невидачі громадян України іноземній державі – випливає з ч. 2 ст. 25 Конституції України: «Громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі». Із цього правила є винятки, зумовлені міжнародними зобов'язаннями України. Обмеження щодо невидачі своїх громадян іншим державам містяться у нормах кримінального права. Відповідно, громадянин України, який учинив злочин за межами України, підлягає кримінальній відповідальності за Кримінальним кодексом України. Але це не означає, що цей громадянин не може бути притягнутий до відповідальності за місцем учинення злочину, тобто за кордоном.

Під гарантіями реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина прийнято розуміти систему умов і засобів, юридичних механізмів забезпечення належної реалізації визначених Конституцією та законами прав і свобод людини та громадянина, про які ми будемо говорити окремо.

Конституційна правосуб'єктність за своїм юридичним змістом означає закріплену законодавством здатність суб'єкта мати юридичні права, обов'язки й здійснювати їх самостійно або через законних представників, або через органи, а також відповідати за їх неправомірну реалізацію. Вона включає в себе правоздатність і дієздатність.

Правоздатність – це здатність фізичної особи бути носієм громадянських прав і обов'язків, які допускаються правом даної держави. Основним принципом, з якого виходить право розвинених країн, є принцип рівної громадянської

правоздатності незалежно від статі, майнового стану, кольору шкіри, раси тощо. Правоздатність набувається з народження і зникає зі смертю людини. За життя вона може бути обмежена судом (наприклад, займатись якоюсь професійною діяльністю).

Дієздатність – це здатність громадянина своїми діями набувати та здійснювати громадянські права, створювати для себе громадянські обов'язки й виконувати їх.

В Україні дієздатність громадянина в повному обсязі настає при досягненні ним віку 18 років. Громадянин не може бути обмежений у дієздатності інакше, як у випадках і порядку, встановленому законом. Неповнолітні віком від 14 до 18 років, а також малолітні віком від 6 до 14 років наділені частковою дієздатністю.

Юридична відповідальність є невід'ємною складовою правового статусу особи, яка полягає у встановленому законодавством обов'язку правопорушника зазнати певних негативних наслідків, позбавлення (обмеження) певних благ, належних йому цінностей, особливо в контексті аналізу спеціального статусу посадової особи. Наприклад, Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину (ч. 1 ст. 111 Конституції України). Юридична відповідальність має вторинний характер, порівняно з іншими складовими елементами правового статусу, оскільки реалізується у разі невиконання чи неналежного виконання відповідною особою своїх повноважень, вчинення правопорушення тощо.

Важливим структурним елементом правового статусу особи є *громадянство* – стійкий політико-правовий зв'язок між державою і особою, відповідно до якого на неї розповсюджується суверенна державна влада як у межах держави, так і поза нею.

Громадянство створює взаємні права та обов'язки для людини і держави. Саме з ним пов'язані найсуттєвіші наслідки для обох сторін – обсяг прав, обов'язків і відповідальності для держави і людини.

Особи, які не є громадянами держави, зазвичай, наділяються меншим обсягом конституційних прав, свобод та обов'язків.

Розглянувши елементи правового статусу особи, необхідно зазначити, що його головним елементом є основні права й обов'язки людини, а всі інші елементи цього статусу мають «допоміжний» характер. Елементи правового статусу особи об'єднує те, що вони регулюють зв'язки та відносини між державою в цілому та її громадянами. Однак кожний елемент виконує власну роль у юридичному оформленні статусу громадян у суспільстві та державі. Варто також пам'ятати, що вказані структурні елементи мають обов'язково діяти в сукупності. Якщо хоча б один з елементів не «спрацьовує», то це впливає і на конституційний статус людини.

§ 3. Конституційні права, свободи та обов'язки як базові елементи правового статусу особи

Ключовими поняттями правового статусу особи є її права та обов'язки.

Права людини можна розглядати як основу конституціоналізму. Вище наголошувалося, що головний сенс створення конституцій полягав у забезпеченні свободи і безпеки людини, насамперед від сваволі державної влади. Лише вільна людина необхідна була суспільству, що переходило від аграрного ладу до індустріального, або, за термінологією К. Маркса, від феодалізму до капіталізму.

Ідея про те, що люди від народження вільні і рівноправні, що їм у силу народження належить низка невідчужуваних (природних) прав, лягла в основу перших конституційних актів, які приймалися в ході англійських, американських, французької революцій XVII–XVIII ст. Далі жодна держава, яка претендувала на те, щоб її вважали демократичною, не могла не записати у своїй конституції відповідний перелік прав людини. Тим самим права людини, залишаючись морально-політичним імперативом, набували юридичної форми і ставали найважливішим інститутом конституційного права. Згодом вони стали й інститутом міжнародного права.

Права та свободи індивіда – це умови його нормальної життєдіяльності, певний каталог благ і можливостей, якими він може вільно користуватися. В них виражена та міра свободи, яка дозволяє поєднувати її зі свободою інших людей. У цих формально закріплених межах здійснюється самовизначення індивіда, встановлюються умови реального користування соціальними благами в різних сферах особистого, політичного, економічного, соціального та культурного життя.

Розглядаючи права і свободи як елемент правового статусу, ми включаємо в нього не лише основні (конституційні) права, але і весь комплекс прав, що випливають із правових актів (внутрішньодержавних і міжнародних). Особливо необхідно підкреслити вплив міжнародних норм про права людини на розширення правового статусу особистості в сучасному світі. Акт ратифікації того чи іншого договору означає для держав необхідність привести своє законодавство у відповідність до взятих на себе зобов'язань. У ряді держав міжнародні договори, які отримали державно-правове визнання, стають частиною національного законодавства.

Так, конституційні права і свободи громадян України закріплені у розділі II Конституції, який має назву «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина». Вони узгоджуються з відповідними положеннями ратифікованих Україною міжнародних правових актів – Загальної декларації прав людини (1948 р.), Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права (1966 р.), Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (1966 р.), Факультативного протоколу до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (1966 р.), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.) та інших договорів з прав людини Ради Європи.

Конституційним правам і свободам притаманні наступні *ознаки*:

1) фундаментальність – вони є передумовою існування всіх інших прав і свобод;

2) універсальність – вони визнаються за всіма громадянами даної держави незалежно від будь-яких соціальних ознак;

3) непохідний характер – вони виникають не з правовідносин, а внаслідок їх визнання суспільством, юридичного закріплення й гарантування державою;

4) непорушність – вони не можуть бути скасовані чи ліквідовані;

5) невід'ємність – жоден суб'єкт не може відібрати в особи її основні права чи привласнити їх;

6) невідчужуваність – вони не можуть бути передані іншим суб'єктам навіть самим володарем (носієм) за власною волею;

7) постійність – вони визнаються за людиною (в сенсі правоздатності) з моменту народження і до смерті;

8) системність – усі вони пов'язані між собою і діють у комплексі;

9) конституційна форма закріплення – вони здебільшого отримують об'єктивізацію в тексті Основного Закону;

10) невичерпність переліку – їх конституційний перелік є відкритим і має тенденцію до розширення.

Розглядаючи права і свободи особи, необхідно розрізнити поняття «права людини» і «права громадянина»: перші визнаються за всіма людьми незалежно від громадянства, другі – лише за особами, що перебувають у постійному правовому зв'язку з даною державою. Проте права людини, порівняно з правами громадянина, мають домінантне значення. Адже права людини поширюються на всіх людей, які проживають у тій чи іншій державі, а права громадянина – лише на тих осіб, які є громадянами певної країни.

У багатьох конституціях розходження між правами людини і правами громадянина має місце в самих формулюваннях відповідних статей. Для позначення суб'єкта прав людини звичайно уживаються формули «кожний», «усі», «кожна людина», «ніхто», «жодна людина» або безособові формули типу «визнається право», «гарантується свобода» тощо. (мається на увазі, що це стосується кожної людини). Стосовно ж прав громадянина в статтях конституцій прямо вказуються: «громадяни мають право», «громадянин може» тощо.

Іноді замість вживання слів «громадяни», «громадянин» указується на належність до нації, наприклад «усі німці», «кожен іспанець». Варто мати на увазі, що в західних країнах термін «нація» означає не етнічну, а політико-державну спільність, людський субстрат держави. Звідси відомий термін «Об'єднані Нації», під якими розуміються держави.

У Конституції України статті, присвячені правам людини, розпочинаються з фрази: «Кожна людина має право...» (ч. 1 ст. 27, ч. 1 ст. 29), «Кожному гарантується...» (ч. 1 ст. 30, ч. 1 ст. 31), «Усі мають право...» (ст. 40), «Кожен має право...» (ч. 1 ст. 35, ч. 1 ст. 41) або «Ніхто не може бути позбавлений права...» (ч. 2 ст. 27, ч. 2 ст. 28). Ті ж статті, які закріплюють права громадянина, розпочинаються фразою: «Громадяни України мають право...» (ч. 1 ст. 36), «Громадяни мають право...» (ч. 3 ст. 36, ч. 1 ст. 38), «Кожний громадянин має право...» (ч. 2 ст. 54) або «Громадянам гарантується...» (ч. 1 ст. 54).

За історичними умовами формування та конституційного закріплення конституційні права і свободи поділяються на *три покоління*. Перше покоління включає права і свободи, які були проголошені буржуазними революціями (XVII–XVIII ст.) та стосуються особистої сфери та участі в політичному житті (право на свободу та особисту недоторканність, право на свободу пересування і вільний вибір місця проживання, виборче право, право на об'єднання тощо). Поява другого покоління основних прав і свобод пов'язана із соціалістичним рухом кінця XIX – початку XX ст. Вони стосуються можливостей поведінки особи в економічній, соціальній та культурній сферах (право на працю, право на відпочинок, право на освіту, свобода творчості тощо). До третього покоління відносять так звані солідарні або колективні права, формування яких пов'язане з глобальними проблемами людства, та які належать більше націям, народам чи територіальним громадам, ніж окремим індивідуумам (на мир, безпечне довкілля, самовизначення, місцеве самоврядування тощо). Становлення прав цієї групи почалося після другої світової війни.

Науково-технічна революція, що відбулась у другій половині XX ст., особливо досягнення в галузі кібернетики, генетики, інформаційних технологій, дають підстави говорити про формування четвертого, новітнього покоління основних прав і свобод, серед яких право на тілесну цілісність, право на особисту неповторність (заборона клонування), право на власне зображення, право на доступ до Інтернету тощо. Діалектичний підхід до проблеми конституційних прав і свобод дає підстави стверджувати, що їх перелік буде дедалі розширюватися, доповнюючись новими можливостями поведінки, зумовленими невідворотним розвитком суспільства і держави.

Конституційні права, свободи і обов'язки, закріплені в Основному Законі України, являють собою цілісну систему, яка наочно виявляється через класифікацію на основі різних критеріїв. Зокрема, вони поділяються:

- 1) за суб'єктами: на права і свободи людини та права і свободи громадянина;
- 2) за способом реалізації: на індивідуальні й колективні;
- 3) за генезою – на природні (надаються людині з народження) та похідні (характеризують соціально-політичний статус особи);
- 4) за характером утворення – на основні (конституційні) і доповнюючі (конкретизуючі);
- 5) за черговістю їх включення до конституцій – на права першого, другого та третього покоління;
- 6) за можливістю обмеження – такі, що підлягають обмеженню (відносні), і такі, що не підлягають обмеженню (абсолютні);
- 7) за змістом – на особисті, політичні, економічні, соціальні і культурні.

Найбільш поширеним у юридичній літературі критерієм класифікації прав і свобод людини і громадянина є їхній зміст.

Громадянські (особисті) права і свободи становлять основу правового статусу і являють собою ті фундаментальні міри можливої поведінки особи, які

спрямовані на збереження її існування як людської істоти й неповторної особистості. До числа таких прав належать право на життя, право на повагу честі й гідності, право на свободу та особисту недоторканність, право на свободу пересування і вільний вибір місця проживання, право на таємницю комунікацій, право на недоторканність приватного життя, право на недоторканність житла, право на свободу світогляду й віросповідання, право на інформацію тощо. Особливо вразливими серед них є права на недоторканність особи, житла, приватного життя, таємність листування, телефонних розмов, поштових, телеграфних та інших повідомлень. Вони належать до предмета відання органів внутрішніх справ і тому заслуговують на пильну увагу. В Конституції України громадянські (особисті) права закріплені у ст. 27–35.

У науці конституційного права громадянські (особисті) права і свободи мають свої особливості:

- по суті вони є невід’ємними, природними правами людини, тобто кожного, і не пов’язані безпосередньо з належністю до громадянства країни;

- вони включають право на охорону гідності особи, що покладає відповідні обов’язки на державу та інших громадян і передбачає певну етику й законність поведінки державних службовців, їх уважне, чуйне ставлення до людей, що відповідає правовим приписам, а також вимоги до членів суспільства не порушувати права і свободи інших;

- особливо значущими і найвразливішими є права на недоторканність особи, житла, приватного життя, таємність листування, телефонних розмов, поштових, телеграфних та інших повідомлень. Вони належать до предмета відання органів внутрішніх справ і тому заслуговують на пильну увагу.

Політичні права і свободи, як фундаментальні міри можливої поведінки у політичній сфері, характеризують особу як повноцінного учасника політичного життя; усі вони пов’язані з можливістю участі в управлінні державними та суспільними справами. В Україні політичні права належать переважно громадянам, хоча деякими з них (наприклад, свобода об’єднуватися в неполітичні організації, право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення) можуть користуватися також іноземці та особи без громадянства.

До числа політичних належать право на участь у виборах і референдумах, право на зайняття посад в органах публічної влади, право на об’єднання у політичні партії та громадські організації, право направляти звернення до органів публічної влади та їх посадових осіб (свобода петицій), право збиратися мирно, без зброї та проводити збори, мітинги, походи й демонстрації тощо. У Конституції України політичні права закріплені у ст. 36–40.

Як і особисті, політичні права мають свої особливості. По-перше, вони, здебільшого, визнаються за громадянами, тобто володіння ними пов’язується з належністю до громадянства конкретної держави, досягненням визначеного віку і наявністю правосуб’єктності. В Україні політичними правами наділяються громадяни України, які досягли 18 років і є дієздатними. Виключення може становити право на об’єднання в неполітичні організації і право на індивідуальні та колективні

звернення. Так, іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, мають право бути засновниками і членами громадських організацій.

В країнах Європейського Союзу особам, які не є громадянами даної держави, але відповідають певним вимогам (наприклад, проживання в громаді протягом 5 років, сплата місцевих податків тощо), також може бути надано право на участь у місцевих виборах і референдумах.

По-друге, політичні права можуть бути обмежені відповідно до закону в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

По-третє, політичні права мають високий рівень гарантованості як на національному, так і на міжнародному рівні. Моніторинг гарантованості зазначених прав у сучасних державах здійснює низка універсальних і регіональних міжнародних організацій (ООН, Рада Європи, ОБСЄ тощо).

Економічні права і свободи – це фундаментальні міри можливої поведінки людини і громадянина, що характеризують їх участь у виробництві матеріальних і духовних благ. Вони мають надзвичайне значення в житті людини. Адже саме вони повинні гарантувати економічну свободу людини, її розвиток як вільної, забезпеченої у своїх життєвих потребах особистості. До числа економічних належать: право приватної власності (право бути власником), право на працю, право на свободу вибору соціально корисного виду діяльності (у тому числі свобода підприємницької діяльності). У Конституції України економічні права закріплені у ст. 41–44. Перелік економічних прав і свобод є досить незначним порівняно з іншими правами, проте ці конституційні можливості поведінки особи отримали комплексний розвиток у чинному цивільному та господарському законодавстві України.

Соціальні права і свободи – це фундаментальні міри можливої поведінки, спрямовані на задоволення матеріальних і духовних потреб особи, визначають її місце у соціальній системі суспільства та передбачають можливість розраховувати на певну підтримку і захист з боку держави. Їх реальність робить державу соціальною, яка забезпечує належний рівень життя людини, її вільний розвиток. До числа соціальних належать право на відпочинок, право на житло, право на соціальний захист, право на охорону здоров'я, право на достатній життєвий рівень тощо. У Конституції України соціальні права і свободи закріплені у ст. 45–49, 51, 53.

Вважається, що реалізація соціальних прав і свобод особи сприяє формуванню соціальної держави, стабілізує суспільне життя. Водночас сьогодні соціальні права і свободи в нашій державі залишаються найменш гарантованою групою конституційних прав і свобод. Важливу роль у механізмі захисту соціальних прав і свобод відіграє Конституційний Суд України, який зайняв досить ліберальну позицію у питанні обов'язковості соціальних зобов'язань.

Найбільша кількість рішень, прийнятих Конституційним Судом України, стосується захисту прав громадян на соціальний захист і достатній життєвий рівень. Захищаючи соціальні права, Конституційний Суд України передусім

керується конституційним положенням про соціальний характер нашої держави. Разом із тим у рішеннях від 26 грудня 2011 р. № 20-рп/2011 та від 25 січня 2012 р. № 3-рп/2012 Конституційний Суд зауважив, що *передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними*. Механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою збереження балансу інтересів усього суспільства. Крім того, такі заходи можуть бути обумовлені необхідністю запобігання або усунення реальних загроз економічній безпеці України.

Культурні права і свободи – це фундаментальні можливості особи у сфері культури та її духовного розвитку. До числа культурних належать: право на свободу творчості, свобода викладацької діяльності (академічна свобода), право на користування досягненнями культури (на доступ до культурних цінностей), авторське право тощо. У Конституції України культурні права закріплені у ст. 54.

У XXI ст. культурні права набули виняткового значення для всіх країн світу й стали невід'ємною складовою конституційно-правового статусу людини. Саме ця група прав впливає на рівень духовного розвитку особи та забезпечує необхідні умови для створення і використання духовних надбань людства.

Глобальні проблеми у сфері природокористування та охорони довкілля, що постали у другій половині ХХ ст., обумовили до виокремлення екологічних прав і свобод. Вони пов'язані з охороною, використанням і відтворенням природних ресурсів, забезпеченням екологічної безпеки, запобіганням і ліквідацією негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереженням природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною. До їх числа належать право на безпечне довкілля, право вільного доступу до інформації з екологічних питань тощо. У Конституції України екологічні права і свободи закріплені у ст. 50.

До особливостей екологічних прав відносять:

1) їх належність до конституційних прав людини, тобто законодавець визначив екологічні права як одні з пріоритетних прав людини;

2) комплексний (системний) характер екологічних прав. Як і в будь-якій системі, де всі елементи взаємопов'язані, екологічні права також перебувають у тісному взаємозв'язку і залежать одне від одного. Так, через реалізацію права на отримання екологічної інформації реалізовується право на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище;

3) в основі формування системи екологічних прав лежать природні, загальнолюдські права, зокрема право на життя, право кожної людини на повноцінне і здорове існування в суспільстві;

4) еволюційний характер формування (система екологічних прав знаходиться у постійному розвитку);

5) правова визначеність. На національному рівні юридичні засади реалізації екологічних прав громадян, гарантії їх захисту закріплені у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. та

інших правових актах. Право кожної людини на сприятливе навколишнє середовище також є одним із принципів міжнародного екологічного права.

Однією з важливих передумов реалізації прав і свобод виступають конституційні обов'язки.

Більшість демократичних конституцій обмежуються встановленням мінімуму конституційних обов'язків, хоча і він із часом піддався певному розширенню. Авторитарні ж конституції, насамперед соціалістичні, містять досить широкий перелік обов'язків громадян. Тут виявилася тенденція до конституціоналізації деяких обов'язків, характерних для інших галузей права.

Наприклад, обов'язок дотримання дисципліни праці, який прийшов з радянського прикладу у конституції багатьох соціалістичних країн (наприклад, ст. 53 Конституції КНР 1982 р.), не є за природою загальногромадянським обов'язком: це елемент трудового договору, і поширюється такий обов'язок лише на осіб, що працюють за наймом або, у крайньому випадку, у виробничих кооперативах, де відповідна норма передбачена статутом. Оскільки «соціалістичний» законодавець виходив із прагнення перетворити всіх і кожного в найманих працівників, то і включив дану норму в основний закон. Примітні й деякі обов'язки громадян, установлені Конституцією КНР 1972 р.: «Громадяни зобов'язані послідовно дотримуватися законів держави, правил соціалістичного співіснування і соціалістичних норм поведінки» (ст. 67); «Громадяни зобов'язані високо нести дух колективізму» (ч. 1 ст. 68); «Громадяни зобов'язані шанувати колектив і організацію, створювати революційну атмосферу беззавітної боротьби на захист інтересів суспільства і народу, інтересів Батьківщини і революції» (ч. 2 ст. 68).

Варто зазначити, що і конституційні обов'язки відрізняються певним дуалізмом: є обов'язки людини й обов'язки громадянина. Так, відповідно до ч. 1 ст. 53 Конституції Італії «усі зобов'язані брати участь у публічних витратах відповідно до своєї податкової платоспроможності» (обов'язок кожного), а відповідно до ч. 1 ст. 54 «усі громадяни зобов'язані вірністю Республіці і повинні дотримуватися її Конституції і законів» (обов'язок громадян).

Конституційним обов'язкам притаманна низка ознак, спільних із конституційними правами та свободами, зокрема фундаментальність, універсальність, неподільний характер, непорушність, невід'ємність, невідчужуваність, системність, постійність, конституційна форма закріплення. Проте, на відміну від конституційних прав і свобод, конституційні обов'язки являють собою міру не можливої, а належної поведінки, відхилення від якої кваліфікується як конституційний делікт. Реалізація конституційного обов'язку не залежить від бажання людини і гарантується примусовою силою держави, в тому числі шляхом застосування заходів юридичної відповідальності. Крім того, перелік конституційних обов'язків, закріплених в основному законі, є вичерпним і розширенню не підлягає.

Конституційні обов'язки людини і громадянина класифікують за такими критеріями:

1) *за характером зв'язку особи і держави* – обов'язки людини і обов'язки громадянина;

2) за сферами життєдіяльності особи – особисті, політичні, соціально-економічні, культурні, екологічні;

3) за функціональною спрямованістю: а) спрямовані на охорону і захист конституційного ладу та його основ; б) спрямовані на забезпечення законності і правопорядку в державі; в) спрямовані на розвиток економічної системи, на забезпечення екологічної безпеки держави.

Перелік основних обов'язків, закріплений у Конституції України, є доволі коротким, що є свідченням її демократизму. Цей перелік (ст. 65–68) обмежується лише тими вимогами, виконання яких абсолютно необхідне для підтримання нормального функціонування суспільства і держави.

До конституційних обов'язків громадян України належать:

1. Обов'язок додержуватися Конституції та законів України (ст. 68) – має загальне значення і не має винятків, оскільки стосується всіх осіб, котрі знаходяться на території України. Він не обмежується виконанням лише Конституції України, а означає, що кожний повинен додержуватися законів, підзаконних актів, актів органів місцевого самоврядування. Дотримання Конституції і законів поширюється не лише на конституційно-правові відносини, а й на інші види правовідносин.

2. Обов'язок захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів (ст. 65).

Захист Вітчизни є конституційним обов'язком кожного громадянина, оскільки оборона країни належить до найважливіших функцій держави і це справа всього народу. Відповідно до Закону України «Про оборону України» від 6 грудня 1991 р. (в редакції закону від 5 листопада 2000 р.) оборона України визначається як система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту. Це, безумовно, є справою честі і обов'язком кожного громадянина і забезпечує незалежність, територіальну цілісність, захист інтересів держави і мирного життя народу України. Оборона України базується на готовності та здатності органів державної влади, усіх ланок воєнної організації України, органів місцевого самоврядування, єдиної системи цивільного захисту, національної економіки до переведення, за необхідності, з мирного на воєнний стан та відсічі збройної агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення і території держави до оборони.

У Конституції України 1996 р. уперше шанування державних символів закріплюється як конституційний обов'язок громадян України. Державні символи – прояв суверенітету нашої держави, і тому підлягають особливій охороні з її боку. Відповідно до ст. 20 Основного Закону державними символами України є Державний Прапор України, Державний Герб України, Державний Гімн України.

3. Обов'язок поважати честь і гідність інших людей, не посягати на їхні права і свободи (ст. 68). Даний обов'язок є важливою умовою свободи людини, її необхідним обмеженням і фундаментальним принципом забезпечення правопорядку.

Повага до прав інших осіб потребує високої правосвідомості громадян. Реалізація своїх прав за рахунок інших є одночасно порушенням як норм права, так і моралі. Додержання цього конституційного обов'язку дозволяє мінімізувати конфлікти між людьми.

4. Обов'язок сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом (ст. 67). Сплата податків – конституційний обов'язок кожного громадянина, від виконання якого залежить як стан місцевих бюджетів, так і соціально-економічний розвиток держави та добробут громадян. За допомогою податків держава забезпечує обороноздатність та безпеку громадян, розвиває економіку, освіту, науку, охорону здоров'я в інтересах усього суспільства.

Принципи побудови системи оподаткування в Україні, види податків, зборів та інших обов'язкових платежів, напрями їх зарахування і використання, перелік платників податків та об'єктів оподаткування, а також відповідальність за порушення податкового законодавства визначаються Податковим кодексом України від 2 грудня 2010 р.

5. Обов'язок не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодувати завдані ним збитки (ст. 66). Дана норма передбачає необхідність дотримання норм екологічної безпеки та раціонального природокористування, спрямована на збереження історичних пам'яток та інших культурних цінностей. У випадку заподіяння шкоди культурній спадщині фізичні та юридичні особи зобов'язані відшкодувати її.

Отже, в основі Конституції України лежить ліберальна концепція прав людини, яка передбачає максимум прав і свобод та мінімум обов'язків. При цьому необхідно мати на увазі, що здійснення прав і свобод невіддільне від виконання людиною і громадянином своїх обов'язків перед суспільством і державою, оскільки, будучи уповноваженою стороною в одних конституційних правовідносинах, кожна особа водночас є зобов'язаною – в інших.

§ 4. Громадянство (підданство) як елемент правового статусу особи

Обсяг прав і свобод, якими людина може користуватися в конкретній державі, як і обсяг обов'язків, перебувають у прямій залежності від наявності або відсутності в неї громадянства даної держави. **Громадянство** – це *стійкий правовий зв'язок людини зі своєю державою, що обумовлює взаємні права й обов'язки громадян і держави.*

Громадянин знаходиться під суверенітетом держави, і остання може вимагати від нього виконання обов'язків, навіть якщо він перебуває за кордоном. Водночас держава повинна захищати громадян на своїй території та за її межами.

Для позначення правового зв'язку людини і держави, поряд із терміном «громадянство», використовується термін «підданство», який сформувався в епоху феодалізму і означав не просто підвладність населення монарху, але й феодальну залежність від нього. Зараз термін «підданство» вживається лише в

монархічних державах і, зазвичай, є рівнозначним терміну «громадянство». У ряді сучасних монархій (наприклад, в Іспанії, Бельгії, Нідерландах) термін «підданство» замінений у конституціях і законодавстві терміном «громадянство».

Основні принципи громадянства, як правило, встановлюються в конституціях, детальне ж регулювання здійснюється звичайними законами. Є конституції, які не містять спеціальних норм про громадянство. Така, наприклад, Конституція Італії; громадянство в цій країні регулюється Законом про громадянство 1912 р. з наступними змінами і Положенням про громадянство 1983 р. Конституція Федеративної Республіки Бразилії 1988 р., навпаки, має цілу главу про громадянство, де містяться і такі норми, що найчастіше зустрічаються в звичайних законах. Закони про громадянство регулюють порядок набуття, зміни і припинення громадянства.

Стаття 1 Закону України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р. визначає **громадянство України** як правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках.

Ознаками громадянства як певного зв'язку особи з державою є: 1) політико-правовий характер; 2) необмеженість у просторі та часі; 3) максимальний обсяг взаємних прав та обов'язків.

Перелік принципів громадянства України закріплений у Конституції та Законі України «Про громадянство України» і має на меті визначити найбільш істотні, сутнісні ознаки даного політико-правового явища.

До них належать такі принципи:

1) єдиного громадянства України – це, з одного боку, виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України, а з іншого – означає невизнання за громадянами України належності до іноземного громадянства. Якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Так само, якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України;

2) запобігання виникненню випадків безгромадянства – передбачає низку заходів, що унеможливають появу нових апатридів. Зокрема, навіть якщо є підстави для втрати громадянства України, вони не застосовуються, якщо можуть призвести до безгромадянства особи;

3) неможливості позбавлення громадянства України – право на громадянство є невід'ємним правом людини, а тому не може використовуватись як об'єкт покарання за протиправну чи політично некоректну поведінку (у радянські часи позбавлення громадянства широко застосовувалося як форма боротьби з інакомислячими, як своєрідна форма репресії);

4) визнання права громадянина України на зміну громадянства – перебування у громадянстві є вільним, і держава не має права перешкоджати вільному вибору чи зміні громадянства;

5) 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 з подружжя внаслідок припинення шлюбу або припинення громадянства України другим з подружжя.

У ст. 19 вказується на підстави втрати громадянства України. Утім, воно втрачається не автоматично, тобто при настанні відповідного юридичного факту, що є підставою втрати громадянства, а з моменту видання Президентом України відповідного указу (ст. 22). Це стосується й неможливості автоматичного набуття громадянства. Стаття 9 Закону послідовно проводить принцип стійкого правового зв'язку громадянина з державою, що є суттєвою ознакою громадянства;

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

7) збереження громадянства України незалежно від місця проживання громадянина України – означає, що виїзд громадянина за межі території держави і навіть постійне проживання в іншій країні не призводить до втрати ним громадянства України.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про громадянство України» документами, що підтверджують громадянство України, є: 1) паспорт громадянина України; 2) паспорт громадянина України для виїзду за кордон; 3) тимчасове посвідчення громадянина України; 4) дипломатичний паспорт; 5) службовий паспорт; 6) посвідчення особи моряка; 7) посвідчення члена екіпажу; 8) посвідчення особи на повернення в Україну.

Набуття громадянства. Переважна більшість людей набуває громадянство за народженням. Але поряд із цим є й інші способи його набуття: прийняття в громадянство, відновлення в ньому, вибір громадянства. Дуже рідко громадянство набувається в результаті укладення або розірвання шлюбу або за іншими обставинами.

Набуття громадянства за народженням називається *філіацією*. Громадянство набувається на основі принципів «права крові» або «права ґрунту». У першому випадку дитина набуває громадянство батьків незалежно від місця народження, а в другому – дитина стає громадянином тієї держави, на території якої народилась, незалежно від громадянства батьків. «Право ґрунту» нерідко застосовується в країнах Американського континенту. Найчастіше обидва принципи тією або іншою мірою поєднуються.

Вибір або переважання того чи іншого способу обумовлюється демографічною політикою держави. Якщо держава зацікавлена у швидкому прирості свого населення, вона може ввести обидва правила.

Стаття 6 Закону України «Про громадянство України» передбачає наступні *підстави набуття громадянства України*: 1) за народженням (філіація); 2) за територіальним походженням; 3) внаслідок прийняття до громадянства (натуралізація); 4) внаслідок поновлення у громадянстві; 5) внаслідок усиновлення; 6) внаслідок встановлення над дитиною опіки чи піклування, влаштування дитини в дитячий заклад чи заклад охорони здоров'я, в дитячий будинок сімейного типу чи прийомну сім'ю або передачі на виховання в сім'ю патронатного вихователя; 7) внаслідок встановлення над особою, визнаною судом недієздатною, опіки; 8) у зв'язку з перебуванням у громадянстві України одного чи обох батьків дитини; 9) внаслідок визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства; 10) інші підстави, передбачені міжнародними договорами України.

Найбільш поширеним на практиці є набуття громадянства за народженням (філіація) та внаслідок прийняття до громадянства (натуралізація).

Згідно зі ст. 7 Закону України «Про громадянство України» громадянином України за *народженням* є особа:

1) батьки або один з батьків якої на момент її народження були громадянами України;

2) яка народилася на території України від осіб без громадянства, які на законних підставах проживають на території України;

3) 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;

4) яка народилася на території України від іноземців, які на законних підставах проживають на території України, і не набула за народженням громадянства жодного з батьків;

5) 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;

6) яка народилася на території України від іноземця і особи без громадянства, які на законних підставах проживають на території України, і не набула за народженням громадянства того з батьків, який є іноземцем.

Новонароджена дитина, знайдена на території України, обоє з батьків якої невідомі (знайда), є громадянином України.

Прийняття до громадянства іноземця за його заявою називається натуралізацією. Звичайно, натуралізація може мати місце після більш-менш тривалого проживання іноземця на території держави. Нерідко умовами натуралізації є певний термін проживання в країні, володіння її мовою, наявність засобів до існування тощо. Іноді коло прав натуралізованих громадян дещо вузче,

ніж у тих громадян, які народилися в даній країні. Наприклад, відповідно до розділу 1 ст. II Конституції США Президентом може бути обраний лише громадянин США, який народився в даній країні, а для обрання до складу палат Конгресу встановлені 7- і 9-річний цензи громадянства, тобто конгресменом (членом Палати представників) або сенатором може бути обрано особу, яка перебуває в громадянстві США не менше зазначеного терміну.

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

Згідно зі ст. 9 Закону України «Про громадянство України» іноземець або особа без громадянства можуть бути за їх клопотаннями прийняті до громадянства України при додержанні ними наступних умов:

- 1) визнання і дотримання Конституції України та законів України;
- 2) подання декларації про відсутність іноземного громадянства (для осіб без громадянства) або зобов'язання припинити іноземне громадянство (для іноземців);
- 3) безперервне проживання на законних підставах на території України протягом останніх 5 років (проживання особи визнається безперервним, якщо її разовий виїзд за кордон у приватних справах не перевищував 90 днів, а в сумі за рік – 180 днів);
- 4) отримання дозволу на імміграцію;
- 5) володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування;
- 6) наявність законних джерел існування (заробітна плата, прибуток від підприємницької діяльності або власності, пенсія, стипендія, аліменти, соціальні виплати та допомога, власні фінансові заощадження або фінансова допомога від членів сім'ї, інших фізичних та юридичних осіб, що мають законні доходи).

Необхідно зазначити, що жодна з передбачених Законом умов прийняття до громадянства України не має дискримінаційного характеру; кожна з них має на меті забезпечити належний характер правового зв'язку між фізичною особою і Українською державою. До того ж Закон передбачає низку пільгових умов прийняття до громадянства України для окремих категорій осіб. Наприклад, до осіб, які мають визначні заслуги перед Україною, та до осіб, прийняття яких до громадянства України становить державний інтерес для України, ставляться лише дві перші з шести вищезазначених умов.

До громадянства України за жодних умов не приймається особа, яка: 1) вчинила злочин проти людства чи здійснювала геноцид; 2) засуджена в Україні до позбавлення волі за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину (до погашення або зняття судимості) з урахуванням рівня загрози для національної

безпеки держави; 3) вчинила на території іншої держави діяння, яке визнано законодавством України тяжким або особливо тяжким злочином.

Особа, яка набула громадянство України і подала декларацію про відмову від іноземного громадянства, зобов'язується повернути паспорт іноземної держави до уповноважених органів цієї держави.

Поновлення в громадянстві можливе для особи, яка мала громадянство даної держави, але потім з якоїсь причини втратила його. Від натуралізації поновлення в громадянстві відрізняється, звичайно, спрощеним порядком вирішення питання.

Підставами набуття громадянства України, передбаченими міжнародними договорами України, можуть бути, наприклад, *оптація* (вільний вибір громадянства тієї чи іншої держави у зв'язку з переходом частини території від однієї держави до іншої або проголошенням частини території колишньої держави новою незалежною державою) або *трансферт* (перехід частини території супроводжується зміною громадянства без права вибору).

Припинення громадянства. Громадянство припиняється внаслідок відмови від громадянства (вихід із громадянства), втрати громадянства, а також із деяких інших, більш рідкісних причин.

Відмова від громадянства має місце за заявою зацікавленого громадянина і за згодою компетентних органів держави. Підстави для відхилення відповідної заяви звичайно встановлюються законом, і при відсутності таких підстав у задоволенні заяви не може бути відмовлено.

Втрата громадянства звичайно має, певною мірою, автоматичний характер унаслідок вчинення особою певних заборонених діянь, як, наприклад, вступ на іноземну державну службу. У країнах, де передбачене автоматичне набуття громадянства іноземкою у випадку вступу її в шлюб із громадянином цієї держави, розірвання шлюбу спричиняє втрату громадянства, набутого зазначеним способом. Іноді, втім, законодавець називає втратою громадянства будь-який вид його припинення.

Стаття 17 Закону України «Про громадянство України» передбачає три види *підстав припинення громадянства України*:

- 1) вихід з громадянства України – припинення постійного зв'язку з державою за письмовим клопотанням зацікавленої особи;
- 2) втрата громадянства України – фактичне припинення постійного правового зв'язку з державою, що виявилось у певних діях фізичної особи;
- 3) підстави, передбачені міжнародними договорами України, – припинення постійного правового зв'язку з державою у зв'язку зі зміною належності території, на якій постійно проживає фізична особа.

Вихід із громадянства – це *припинення громадянства за ініціативою особи*. Вихід із громадянства України – найбільш поширена підстава його припинення. Конституція України (ч. 1 ст. 25) встановлює, що громадянин України не може бути позбавлений права змінити громадянство. Вихід із громадянства – акція добровільна, яка відбувається за особистим клопотанням громадянина на ім'я

Президента України. Згідно зі ст. 18 Закону «Про громадянство України» громадянин України, який, відповідно до чинного законодавства, є таким, що постійно проживає за кордоном, може вийти з громадянства України за його клопотанням.

Разом із тим, при виході батьків із громадянства України, суттєвим постає питання про громадянство дітей. Закон передбачає такі варіанти розв'язання цієї проблеми. Якщо дитина виїхала разом з батьками на постійне проживання за кордон, і батьки виходять з громадянства України, за клопотанням одного з батьків разом з батьками з громадянства України може вийти і дитина. Якщо ж один з батьків виїхав разом з дитиною на постійне проживання за кордон і виходить з громадянства України, а другий залишається громадянином України, дитина може вийти з громадянства України разом з тим із батьків, який виходить з громадянства України, за його клопотанням. Якщо один з батьків виїхав разом з дитиною на постійне проживання за кордон і виходить з громадянства України, а другий є іноземцем чи особою без громадянства, дитина може вийти з громадянства України разом з тим із батьків, який виходить з громадянства України, за його клопотанням.

Принципове значення має положення, що вихід дітей віком від 14 до 18 років із громадянства України може відбуватися лише за їх згодою.

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

Вихід з громадянства України не допускається, якщо особі, яка клопоче про вихід з громадянства України, в Україні повідомлено про підозру у вчиненні кримінального правопорушення або стосовно якої в Україні є обвинувальний вирок суду, що набрав законної сили і підлягає виконанню.

На відміну від виходу з громадянства, **втрата громадянства (денатуралізація)** – це *припинення громадянства за ініціативою держави, підстави якої визначаються національним законодавством.*

Так, відповідно до ст. 19 Закону України «Про громадянство України» *підставами для втрати громадянства України є:*

1) добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття.

Добровільним набуттям громадянства іншої держави вважаються всі випадки, коли громадянин України для набуття громадянства іншої держави повинен був звертатися із заявою чи клопотанням про таке набуття відповідно до порядку, встановленого національним законодавством держави, громадянство якої набуто.

Не вважаються добровільним набуттям іншого громадянства такі випадки:

а) одночасне набуття дитиною за народженням громадянства України та громадянства іншої держави чи держав;

б) набуття дитиною, яка є громадянином України, громадянства своїх усиновителів унаслідок усиновлення її іноземцями;

в) автоматичне набуття громадянством України іншого громадянства внаслідок одруження з іноземцем;

г) автоматичне набуття громадянством України, який досяг повноліття, іншого громадянства внаслідок застосування законодавства про громадянство іноземної держави, якщо такий громадянин України не отримав документ, що підтверджує наявність у нього громадянства іншої держави;

2) набуття особою громадянства України на підставі статті 9 Закону України «Про громадянство України» (шляхом прийняття до громадянства) внаслідок обману, свідомого подання неправдивих відомостей або фальшивих документів;

3) добровільний вступ на військову службу іншої держави, яка відповідно до законодавства цієї держави, не є військовим обов'язком чи альтернативною (невійськовою) службою.

Громадянин України, який подав заяву про вихід з громадянства України або щодо якого оформляється втрата громадянства, до видання указу Президента України про припинення громадянства України користується всіма правами і несе всі обов'язки громадянина України.

До підстав припинення громадянства України, передбачених міжнародними договорами України, можна віднести оптацію або трансферт.

Оптація – добровільний вибір одного громадянства із двох у випадку переходу території за договором від однієї до іншої держави (збереження свого колишнього громадянства чи перехід у громадянство іншої держави шляхом подачі індивідуальних заяв).

Трансферт – автоматична зміна громадянства, коли разом із переходом території автоматично змінюється громадянство незалежно від згоди чи незгоди населення території, яка переходить під юрисдикцію іншої держави. Наприклад, фактично трансферт відбувся при об'єднанні НДР і ФРН.

До системи органів, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України, належать: 1) Президент України; 2) Комісія при Президентові України з питань громадянства; 3) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства; 4) Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва та консульські установи України.

Президент України: 1) приймає рішення і видає укази про прийняття до громадянства України і про припинення громадянства України; 2) визначає порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства та виконання прийнятих рішень; 3) затверджує Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства.

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

законодавства України; 3) контролює виконання рішень, прийнятих Президентом України з питань громадянства.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства: 1) встановлює належність до громадянства України відповідно до ст. 3 Закону України «Про громадянство України»; 2) приймає заяви разом із необхідними документами щодо прийняття до громадянства України, щодо виходу з громадянства України дітей у випадках, передбачених ч. 10–12 ст. 18 Закону України «Про громадянство України», перевіряє правильність їх оформлення, наявність умов для прийняття до громадянства України і відсутність підстав, за наявності яких особа не приймається до громадянства України, наявність підстав для виходу з громадянства України і відсутність підстав, за наявності яких не допускається вихід з громадянства України, та разом зі своїм висновком надсилає на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства; 3) готує подання про втрату особами громадянства України і разом з необхідними документами надсилає на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства; 4) приймає рішення про оформлення набуття громадянства України особами за підставами, передбаченими п. 1, 2, 4–10 ст. 6 Закону «Про громадянство України»; 5) скасовує прийняті ним рішення про оформлення набуття громадянства України у випадках, передбачених ст. 21 Закону «Про громадянство України»; 6) виконує рішення Президента України з питань громадянства; 7) видає особам, які набули громадянство України, паспорти громадянина України, тимчасові посвідчення громадянина України, довідки про реєстрацію особи громадянином України; 8) вилучає в осіб, громадянство яких припинено або стосовно яких скасовано рішення про оформлення набуття громадянства України, паспорти громадянина України, тимчасові посвідчення громадянина України, паспорти громадянина України для виїзду за кордон та видає довідки про припинення громадянства України; 9) веде облік осіб, які набули громадянство України, та осіб, які припинили громадянство України (стосовно осіб, які проживають на території України).

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, один раз на півріччя інформує Комісію при Президентові України з питань громадянства про виконання рішень Президента України з питань громадянства.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, здійснює повноваження, передбачені ч. 1 ст. 24 Закону України «Про громадянство України», стосовно осіб, які проживають на території України.

Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва та консульські установи України виконують такі ж повноваження, що й Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства і підпорядковані йому органи, але щодо осіб, які постійно проживають за кордоном.

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. Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360 затверджено Положення про Державну міграційну службу України (ДМС).

ДМС є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Основними завданнями ДМС є: 1) реалізація державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів; 2) внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Безгромадянство і багатогромадянство. Обидва стани, як правило, породжуються розбіжністю принципів набуття і припинення громадянства у різних країнах. Особами без громадянства є ті, хто не може довести наявності у них громадянства будь-якої держави. Наприклад, відповідно до австрійського закону, знайдена на території Австрії дитина старше 6 місяців буде вважатися особою без громадянства. Стан безгромадянства може виникнути й у результаті припинення громадянства.

Найбільш частим випадком багатогромадянство є двогромадянством (біпатризм), тобто належністю особи до громадянства двох держав, що засвідчується відповідними документами. Наприклад, дитина, що народилася на мексиканській території від батьків-австрійців, буде мексиканським громадянином за Конституцією Мексики й австрійським громадянином за австрійським законом.

Подвійне громадянство в ряді випадків становить для його володаря певні труднощі, якщо кожна з держав вимагає від нього виконання громадянських обов'язків. Держави, як правило, негативно ставляться до такого стану й укладають договори про запобігання випадкам подвійного громадянства, зобов'язуючи осіб, які мають громадянство обох сторін договору, вибрати одне громадянство і тим самим припинити інше. У всякому разі за своїми громадянами держави не визнають ніяких прав, що впливають із наявності в них також іншого громадянства. Більше того, такі громадяни іноді піддаються деяким обмеженням у правах. Наприклад, відповідно до абз. 3 ст. 16 Конституції Румунії «публічні функції і високі посади можуть бути заміщені особами, що мають лише румунське громадянство і місце проживання в країні».

Проте зустрічається й інший підхід. Так, у Польщі останній Президент Другої Республіки (1918–1939 рр.) мав, крім польського, ще громадянство Швейцарії,

куди й тівав після вторгнення в Польщу гітлерівських військ. А у 1990 р. головним суперником на виборах у Президента Л. Валенси виявився бізнесмен, у якого, крім польського, було ще й громадянство Канади, де він мешкав постійно, а також Перу.

Договори між державами про подвійне громадянство зобов'язують сторони враховувати наявність у своїх громадян також громадянства іншої сторони і, зокрема, не вимагати від них виконання певних громадянських обов'язків, якщо ці обов'язки були виконані стосовно іншої сторони (наприклад, військова служба). Проте поки що визнання багатогромадянства – виняток із правила, хоча й можна припускати, що усе більш тісний взаємозв'язок між державами і зняття загрози серйозних військових конфліктів сприятиме розширенню цієї практики.

Незважаючи на те, що вибір громадянства є правом особи, відповідно до міжнародних стандартів у галузі прав людини, сьогодні отримання подвійного громадянства становить пряму небезпеку для Української держави і загрожує національній безпеці нашої країни. Внутрішній плюралізм частини українського соціуму в ставленні до подвійного громадянства створює в українському політичному житті зовнішні загрози, котрі з часом легко можуть перетворитися на територіальні претензії та бажання відколоти частину українських територій, наприклад, нашими сусідами. До того ж це розмиває солідарність українського суспільства і його бажання до консолідації в усіх напрямках. Вочевидь, за сучасних геополітичних умов масове надання другого громадянства громадянам України може сприйматися як акт агресії проти Української держави з боку сусідніх країн.

§ 5. Основи правового статусу іноземців та осіб без громадянства

Особи, які знаходяться на території певної держави, але не мають громадянства даної держави, називаються *іноземцями*. Це можуть бути або громадяни іноземної держави (*іноземні громадяни*), або особи, які не мають громадянства жодної держави (*особи без громадянства, аполіди, апатриди*).

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

У науці конституційного права визначений такий інститут, як режим іноземців, що є це сукупністю прав та обов'язків іноземців на території держави перебування.

Розрізняють *три види режиму іноземців*:

1) національний режим, який означає зрівнювання іноземців у тих чи інших правах із власними громадянами;

2) режим найбільшого сприяння – надання іноземцям у певній сфері таких прав і встановлення таких обов'язків, які передбачені для громадян будь-якої третьої держави, що знаходяться на території даної держави у найбільш вигідному правовому становищі. Вважається, що юридична природа цього виду режиму є виняткового договірної і виникає на основі взаємності. Найчастіше даний режим надається у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Режим найбільшого сприяння може запроваджуватися на певний строк;

3) спеціальний режим, який означає надання іноземцям у тій чи іншій сфері певних прав і встановлення певних обов'язків, які відрізняються від тих, що передбачені у даній сфері для власних громадян відповідної держави. Спеціальний режим встановлюється для осіб дипломатичних і консульських представництв, наділених відповідним імунітетом.

Як спосіб захисту від переслідувань використовується «право притулку», або, як його ще називають, «Азильне право». Зміст цього інституту полягає у наданні іноземцю захисту від юрисдикції іншої держави. Як зазначається у Загальній декларації прав людини 1948 р., «кожна людина має право шукати притулку від переслідування в інших країнах і користуватися цим притулком» (п. 1 ст. 14).

Право притулку реалізується шляхом надання права в'їзду на територію певної держави і законного там перебування. Особа, яка отримала притулок, за своїм статусом прирівнюється до іноземця, але відмінність від іноземця полягає у тому, що час її перебування не обмежений і, головне, той, хто отримав притулок, не може бути висланий із країни і не може бути виданий іноземній державі. Не видавати – головний і, напевне, єдиний обов'язок приймаючої держави щодо такої особи.

Демократичні конституції передбачають можливість надання притулку іноземцям, як правило, за політичних підстав (якщо вони, наприклад, піддаються переслідуванням за релігійними, науковими і іншими подібними мотивами). Так, відповідно до ч. 3 ст. 10 Конституції Італії іноземець, позбавлений у своїй країні можливості користуватися дійсно демократичними свободами, що гарантовані Італійською Конституцією, має право притулку на території Республіки з дотриманням установлених законом умов. Абзац 2 ст. 16 Німецького Основного Закону містить схоже, хоча й більш стисле формулювання: «Особи, переслідувані з політичних мотивів, користуються правом притулку» (пропозиція друга).

Варто зазначити, що надання притулку не дає автоматично громадянства. І те, і інше залежать від позиції держави і здійснюються в різному порядку. Цілком можливі ситуації, коли притулок особи надають, але в громадянстві відмовляють.

Демократичні конституції нерідко спеціально передбачають заборону висилки з країни як своїх громадян (*експатріації*), так і іноземців, що знаходяться законно на її території. Так само звичайно забороняється видача (*екстрадиція*) іноземним державам своїх громадян і іноземців, за винятком випадків, передбачених

міжнародними договорами. Наприклад, Конституція Словенії 1991 р. у ст. 47 встановлює: «Громадянин Словенії не може бути виданий іноземній державі. Іноземець може бути виданий лише у випадках, передбачених міжнародними договорами, що зобов'язують Словенію». Подібні норми містяться в ст. 19 Румунської Конституції, що водночас в абз. 3 приписує, що питання про висилку або видачу вирішує суд.

Мексиканська ж Конституція у цьому питанні займає досить жорстку позицію: «Федеральна виконавча влада має виключне право без попередження і без попереднього судового розгляду вислати за межі національної території будь-якого іноземця, чиє перебування в країні є небажаним» (ч. 2 ст. 33).

В Україні конституційно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства визначається Конституцією України (ст. 26), законами України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 р., «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 р., Конвенцією про статус біженців 1951 р. та іншими нормативно-правовими актами.

Іноземець – особа, яка не перебуває у 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.

Конституційно-правова теорія і практика виокремлює три категорії іноземців: 1) які постійно проживають в Україні – іноземці та особи без громадянства, які отримали посвідку на постійне проживання, якщо інше не встановлено законом; 2) які тимчасово перебувають на території України – іноземці та особи без громадянства, які перебувають на території України протягом дії візи або на період, установлений законодавством чи міжнародним договором України, або якщо строк їх перебування на території України продовжено в установленому порядку; 3) які тимчасово проживають в Україні – іноземці та особи без громадянства, які отримали посвідку на тимчасове проживання, якщо інше не встановлено законом.

Іноземці в'їжджають і виїжджають з території України на основі дійсних національних паспортів або документів, що їх замінюють, за наявності в'їзних та виїзних віз, якщо інше не передбачено законом.

В Україні щодо іноземців застосовується переважно національний режим, який закріплено у ст. 26 Конституції: іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Перелік основних прав, свобод та обов'язків іноземців та осіб без громадянства, як і громадян України, міститься в розділі II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», а також в інших нормативно-правових актах. Виходячи з національного режиму іноземців та осіб без громадянства в Україні, за ними визнається вся повнота громадянських (особистих)

прав і свобод. Зокрема, Конституція та чинне законодавство України гарантують їм право на життя, недоторканність особи, житла, невтручання в особисте і сімейне життя, свободу совісті, таємницю листування, телефонних розмов і телеграфних повідомлень, повагу їх гідності нарівні з громадянами України. Іноземці мають право на відпочинок, охорону здоров'я, участь в об'єднанні громадян, але вони не можуть, згідно зі ст. 36 Конституції України, бути членами політичних партій України.

Іноземці можуть займатися інвестиційною, економічною та іншими видами підприємницької діяльності. Іноземці мають право на трудову діяльність в Україні, але не можуть призначатися на деякі посади або займатись певною трудовою діяльністю, якщо, відповідно до законодавства України, це пов'язано з належністю до громадянства України.

Іноземці мають право володіти майном на території України, успадковувати і заповідати його, а також мати особисті немайнові права. Вони мають право на звернення до суду та до інших державних органів для захисту їхніх особистих, майнових та інших прав. У судочинстві іноземці, як учасники процесу, користуються такими самими процесуальними правами, що й громадяни України. Наприклад, іноземці та особи без громадянства є суб'єктами права на конституційну скаргу (ст. 55, 56 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, а також яким надано статус біженця в Україні, мають право на освіту нарівні з громадянами України. Всі інші іноземці та особи без громадянства оплачують своє навчання, якщо інше не передбачено законодавством України та міжнародними договорами України. Іноземці та особи без громадянства, прийняті до навчально-виховних закладів України, мають права і обов'язки учнів і студентів відповідно до законодавства України.

Здійснення іноземцями та особами без громадянства своїх прав і свобод не повинно завдавати шкоди національним інтересам України, правам, свободам і законним інтересам її громадян та інших осіб, які проживають в Україні. Іноземці та особи без громадянства, як і громадяни України, зобов'язані не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодувати завдані ними збитки; сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом; неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей.

Згідно зі ст. 23 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», нелегальні мігранти та інші іноземці та особи без громадянства, які вчинили злочин, адміністративні або інші правопорушення, несуть відповідальність відповідно до закону.

Стаття 24 даного Закону передбачає особливий вид конституційно-правової відповідальності іноземців: скорочення терміну тимчасового перебування в Україні. Якщо в іноземця або особи без громадянства немає підстав для тимчасового проживання або для тимчасового перебування на території України, строк їх перебування скорочується. Рішення про скорочення строку тимчасового

перебування іноземця та особи без громадянства на території України приймається територіальними органами центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, або органами Служби безпеки України.

Іноземці та особи без громадянства, які отримали повідомлення про відмову у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, що втратили або позбавлені статусу біженця або додаткового захисту і не використали права на оскарження таких рішень, а також особи, які отримали повідомлення про відхилення скарги про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і не використали права на його оскарження до суду, особи, які отримали рішення суду про підтвердження рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні, повинні добровільно повернутися в країну походження або третю країну в установлений строк, якщо вони не мають інших законних підстав для перебування в Україні, встановлених Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

Іноземці та особи без громадянства, які не мають законних підстав для перебування в Україні або які не можуть виконати обов'язок виїзду з України не пізніше дня закінчення відповідного строку їх перебування у зв'язку з відсутністю коштів або втратою паспортного документа, можуть добровільно повернутися в країну походження або третю країну, у тому числі за сприяння міжнародних організацій.

Рішення про добровільне повернення іноземців та осіб без громадянства, зазначених у ч. 1, 2 ст. 25 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», приймається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, за заявою іноземця та особи без громадянства про добровільне повернення.

Порядок провадження за заявами іноземців та осіб без громадянства про добровільне повернення визначається Кабінетом Міністрів України.

Строк здійснення процедури добровільного повернення не повинен перевищувати 60 днів. У разі прийняття рішення про добровільне повернення іноземця або особи без громадянства, які не досягли вісімнадцятирічного віку, має бути з'ясовано, що в разі добровільного повернення така особа повертається до одного з членів сім'ї або опікуна.

Іноземець або особа без громадянства можуть бути примусово повернуті в країну походження або третю країну, якщо їх дії порушують законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства або суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку, або якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України за рішенням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органу Служби безпеки України або органу охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без

громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України), з подальшим повідомленням протягом 24 годин прокурору про підстави прийняття такого рішення. У рішенні про примусове повернення зазначається строк, протягом якого іноземець або особа без громадянства повинні виїхати з України. Зазначений строк не повинен перевищувати 30 днів з дня прийняття рішення.

Рішення про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства, зазначених у частині першій цієї статті, може супроводжуватися заборонаю щодо подальшого в'їзду в Україну строком на 3 роки. Строк заборони щодо подальшого в'їзду в Україну обчислюється з дня винесення такого рішення. Порядок виконання рішення про заборону щодо подальшого в'їзду в Україну визначає Кабінет Міністрів України.

Рішення про примусове повернення може бути оскаржено до суду.

Іноземець або особа без громадянства зобов'язані самостійно залишити територію України у строк, зазначений у рішенні про примусове повернення.

Контроль за правильним і своєчасним виконанням рішення про примусове повернення іноземця або особи без громадянства здійснюється органом, що його прийняв.

Примусове повернення не застосовується до іноземців та осіб без громадянства, які не досягли 18-річного віку, до іноземців та осіб без громадянства, на яких поширюється дія Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту».

Особа без громадянства, яка постійно проживає в Україні і вчинила злочин поза межами України, не може бути видана іншій державі для притягнення до кримінальної відповідальності чи для виконання вироку суду.

Питання стосовно видачі іноземців, які перебувають в Україні і вчинили злочин поза межами України, регулюється законодавчими актами України та міжнародними договорами України. Положення цієї статті не застосовуються до осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту».

Іноземці, які вчинили злочини на території України і засуджені за них відповідно до законодавчих актів України, можуть бути передані для відбування покарання тим державам, громадянами яких вони є, якщо така передача передбачена міжнародними договорами України. Положення цієї статті не застосовуються до осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту».

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органи охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України) або органи Служби безпеки України можуть лише на підставі винесеної за їх позовом постанови адміністративного суду примусово

видворити з України іноземця та особу без громадянства, якщо вони не виконали в установленний строк без поважних причин рішення про примусове повернення або якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення, крім випадків затримання іноземця або особи без громадянства за незаконне перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон України та їх передачі прикордонним органам суміжної держави.

Рішення суду про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства може бути оскаржено в порядку, передбаченому законом.

Рішення суду про примусове видворення іноземця або особи без громадянства виконується територіальним органом центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, а стосовно іноземців та осіб без громадянства, затриманих ним у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України, – органом охорони державного кордону.

Контроль за правильним і своєчасним виконанням рішення про примусове видворення здійснюється органом, за чиїм позовом суд прийняв рішення про примусове видворення. З метою контролю за виконанням іноземцем або особою без громадянства рішення про примусове видворення службові особи органу охорони державного кордону або центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, здійснюють супровід такого іноземця або особи без громадянства.

Іноземець або особа без громадянства не можуть бути примусово повернуті чи примусово видворені або видані чи передані до країн:

1) де їх життю або свободі загрожуватиме небезпека за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань;

2) де їм загрожує смертна кара або страта, катування, жорстоке, нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання;

3) де їх життю або здоров'ю, безпеці або свободі загрожує небезпека внаслідок загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини, або природного чи техногенного лиха, або відсутності медичного лікування чи догляду, який забезпечує життя;

4) де їм загрожує видворення або примусове повернення до країн, де можуть виникнути зазначені випадки.

Забороняється колективне примусове видворення іноземців та осіб без громадянства.

Гарантії реалізації конституційних прав і свобод іноземців та осіб без громадянства є аналогічними тим, що передбачені для громадян України. За ними так само визнаються презумпція невинуватості, право знати свої права та обов'язки, право не давати свідчення проти себе та своїх близьких, право на правову допомогу тощо.

§ 6. Правовий статус біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту в Україні

Порядок регулювання суспільних відносин у сфері визнання особи біженцем, особою, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, втрати та позбавлення цього статусу, а також встановлення правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового захисту і яким надано тимчасовий захист в Україні, визначається Законом «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 р.

Біженець – особа, яка не є громадянином України і внаслідок 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.

Особа, яка потребує додаткового захисту – особа, яка не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 р. і Протоколу щодо статусу біженців 1967 р. та Закону України «Про правовий статус біженців та осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту», але потребує захисту, оскільки така особа змушена була прибути в Україну або залишитися в Україні внаслідок загрози її життю, безпеці чи свободі в країні походження через побоювання застосування щодо неї смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання або загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини і не може чи не бажає повернутися до такої країни внаслідок зазначених побоювань.

Особи, які потребують тимчасового захисту – іноземці та особи без громадянства, які масово вимушені шукати захисту в Україні внаслідок зовнішньої агресії, іноземної окупації, громадянської війни, зіткнень на етнічній основі, природних чи техногенних катастроф або інших подій, що порушують громадський порядок у певній частині або на всій території країни походження.

Країна громадянської належності – країна, громадянином (підданим) якої є особа. За умови, якщо особа має понад одне громадянство, вона не вважається такою, що не має захисту країни своєї громадянської належності, якщо без будь-якої поважної причини, що впливає з обґрунтованих побоювань, вона не скористалася захистом однієї з країн, громадянином (підданим) якої вона є.

Правовий статус осіб, визнаних біженцями та особами, що потребують додаткового захисту, є вужчим, ніж правовий статус громадян України, але

ширшим за правовий статус інших категорій іноземців та осіб без громадянства. Він має такі *особливості*:

1. Біженець чи особа, яка потребує додаткового захисту або якій надано тимчасовий захист, не може бути вислана або примусово повернута до країни, з якої вона прибула, де її життю або свободі загрожує небезпека.

2. Україна сприяє збереженню єдності сімей біженців та осіб, які потребують додаткового захисту або яким надано тимчасовий захист. Члени сім'ї особи, яку визнано біженцем в Україні або особою, яка потребує додаткового захисту або якій надано тимчасовий захист в Україні, мають право з метою возз'єднання сім'ї в'їхати на територію України і бути визнаними біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, або отримати тимчасовий захист.

3. Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має 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 публічної влади, 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 публічної влади, посадових і службових осіб; звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; безоплатну правову допомогу. Біженці мають також рівні з громадянами України права у шлюбних і сімейних відносинах.

4. Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має право на одержання грошової допомоги, пенсії та інших видів соціального забезпечення в порядку, встановленому законодавством України, та користування житлом, наданим у місці проживання.

Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, зобов'язана: повідомляти протягом 10 робочих днів центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, про зміну прізвища, складу сім'ї, сімейного стану, місця проживання, набуття громадянства України або іншої держави, надання притулку або дозволу на постійне проживання в іншій державі; знятися з обліку і стати на облік центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, за новим місцем проживання у разі зміни місця проживання і переїзду до адміністративно-територіальної одиниці України, на яку поширюється повноваження іншого центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту; проходити щорічну перереєстрацію у строки, встановлені центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у

сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, за місцем проживання. Порядок перереєстрації біженців або осіб, які потребують додаткового захисту, встановлюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту.

Особи, яким надано тимчасовий захист, мають право на: безоплатне проживання у придатних для тимчасового перебування місцях; забезпечення достатнім харчуванням, ліками, одягом з урахуванням спеціальних потреб дітей, у тому числі новонароджених, осіб із захворюваннями, осіб похилого віку; отримання роботи в Україні на строк, на який надано тимчасовий захист; отримання грошової допомоги, якщо в них немає інших доходів в Україні; свободу пересування територією України на тих самих умовах, що визначаються законами України для іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах; безоплатну невідкладну медичну допомогу в державних закладах охорони здоров'я; добровільне повернення в країну походження; подання заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, у порядку, встановленому цим Законом; отримання інформації про свої права та обов'язки рідною або зрозумілою їм мовою; користування іншими правами, які їм гарантуються відповідно до міжнародних договорів, законів та інших нормативно-правових актів України.

Неповнолітня особа, яка отримала тимчасовий захист, має право на виховання та навчання в державних та комунальних дошкільних, загальноосвітніх та професійних навчальних закладах у порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти.

Особи, яким надано тимчасовий захист, зобов'язані: дотримуватися вимог Конституції та законів України; подати всі наявні документи та достовірну інформацію про себе; пройти ідентифікацію особи в разі відсутності документів, що посвідчують особу, або в разі пред'явлення фальшивого документа; пройти реєстрацію; пройти обов'язкове медичне обстеження; виконувати інші зобов'язання нарівні з іноземцями та особами без громадянства, які на законних підставах тимчасово перебувають в Україні.

Окрім того, Законом регламентується порядок надання, втрати і позбавлення статусу біженця або особи, що потребує додаткового захисту. Так, особи, які мають намір набути статус біженця або особи, що потребує додаткового захисту, перетнули державний кордон України в порядку, встановленому законодавством України, і повинні протягом 5 робочих днів звернутися до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Якщо особа, яка з наміром бути визнаною біженцем в Україні або особою, яка потребує додаткового захисту, під час в'їзду в Україну незаконно перетнула державний кордон України, вона повинна без зволікань звернутися до центрального

органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Статус біженця або особи, яка потребує додаткового захисту, не надається особі: 1) яка вчинила злочин проти миру, воєнний злочин або злочин проти людства і людяності, як їх визначено у міжнародному праві; 2) яка вчинила злочин неполітичного характеру за межами України до прибуття в Україну з метою бути визнаною біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, якщо таке діяння відповідно до Кримінального кодексу України належить до тяжких або особливо тяжких злочинів; 3) яка винна у вчиненні дій, що суперечать меті та принципам Організації Об'єднаних Націй; 4) стосовно якої встановлено, що умови, передбачені Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» для надання статусу біженця, відсутні; 5) яка до прибуття в Україну була визнана в іншій країні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; 6) яка до прибуття в Україну з наміром бути визнаною біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, перебувала в третій безпечній країні. Наведене не поширюється на дітей, розлучених із сім'ями, а також на осіб, які народилися чи постійно проживали на території України, а також їх нащадків (дітей, онуків).

Оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, проводиться на підставі заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Така заява особисто подається іноземцем чи особою без громадянства або її законним представником до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, за місцем тимчасового перебування заявника.

Заявник, якому виповнилося 18 років, подає заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, в якій викладає основні відомості про себе та обставини, що змусили його залишити країну походження.

Рішення за заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, приймається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, протягом місяця з дня отримання особою справи заявника та письмового висновку. Строк прийняття рішення може бути продовжено керівником центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, але не більш як до 3 місяців.

Посвідчення біженця чи посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, видається строком на 5 років.

Особа може *втратити* статус біженця або бути його позбавленою. Статус біженця та додатковий захист втрачаються у разі, якщо особа:

1) добровільно знову скористалася захистом країни громадянської належності (підданства);

2) набула громадянства України або добровільно набула громадянства, яке мала раніше, або набула громадянства іншої держави і користується її захистом;

3) добровільно повернулася до країни, яку вона залишила чи за межами якої перебувала внаслідок об'єднаних побоювань стати жертвою переслідувань;

4) будучи особою без громадянства, може повернутися в країну свого попереднього постійного проживання, оскільки обставин, за яких її було визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, більше не існує;

5) отримала притулок чи дозвіл на постійне проживання в іншій країні;

6) не може відмовлятися від користування захистом країни своєї громадянської належності, оскільки обставин, на підставі яких особу було визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, більше не існує.

Особа *позбавляється* статусу біженця або додаткового захисту, якщо вона займається діяльністю, що становить загрозу національній безпеці, громадському порядку, здоров'ю населення України.

Особа, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, *має право* на:

– тимчасове працевлаштування, навчання, медичну допомогу в порядку, встановленому законодавством України;

– проживання у родичів, у готелі, піднаймання житлового приміщення або користування житлом, наданим у пункті тимчасового розміщення біженців;

– безоплатну правову допомогу в установленому порядку;

– конфіденційне листування з УВКБ ООН та право на відвідання співробітниками УВКБ ООН;

– інші права, передбачені Конституцією та законами України для іноземців та осіб без громадянства, які законно перебувають на території України.

Особа, яка звернулася за наданням статусу біженця чи додаткового захисту і стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, *зобов'язана*:

– подати центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, відомості, необхідні для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;

– відбутися до визначеного місця тимчасового проживання у разі одержання направлення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту;

– проходити медичне обстеження на вимогу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту;

– з'являтися до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, у визначений ним строк;

– повідомляти центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, про свої поїздки за межі адміністративно-територіальної одиниці України, на території якої вона проживає.

§ 7. Гарантії реалізації конституційних прав і свобод

Права, як би широко вони не були декларовані, не становлять реальної цінності без гарантій їхньої реалізації. Кожній людині має бути забезпечена можливість користування основними правами і свободами. Держава зобов'язана гарантувати реальне здійснення цих прав і свобод усіма доступними їй засобами. Чим вищий ступінь реалізації правового статусу особи, тим більшою мірою обмежується можливість сваволі з боку держави та її органів.

***Гарантії реалізації конституційних прав і свобод** – це система заходів, спрямованих на створення належних умов для безперешкодної реалізації кожною особою проголошених в Основному Законі прав і свобод.*

Гарантії прав і свобод можуть бути класифіковані за різними критеріями: за територією дії: а) міжнародно-правові, б) внутрішньодержавні; за формою закріплення: а) конституційні, б) законодавчі, в) підзаконні; за змістом: а) контрольні, б) процедурні, в) організаційно-технічні; за особливостями правового статусу, що гарантується: а) загальні гарантії, які закріплені конституційно та поширюються на всіх суб'єктів суспільних відносин рівною мірою, б) родові, що сприяють захисту інтересів певних категорій громадян, в) галузеві, які гарантують права і свободи суб'єктів у певній сфері діяльності та закріплені галузевим законодавством (наприклад, норми Цивільного кодексу України, що вміщують гарантії прав власника), г) індивідуальні гарантії.

Однією із найважливіших класифікацій гарантій прав і свобод є їх поділ на загальні (політичні, економічні, соціальні, духовно-культурні) і юридичні.

Загальні гарантії являють собою основні умови існування демократичного суспільства, без яких неможливі реалізація і захист прав і свобод особи.

Політичні гарантії – це демократичний політичний режим, політичний плюралізм, гуманістична політика держави, спрямована на створення умов для всебічного розвитку людини, забезпечення її прав і свобод.

Економічні гарантії – це розвиток економічної системи, свобода підприємницької діяльності, економічна багатоманітність, свобода вибору суспільно корисної праці, порозуміння між працею і капіталом, створення умов для працевлаштування, активної трудової діяльності людини.

Соціальні гарантії – це активна соціальна політика держави, наявність програм державної підтримки соціально вразливих верств населення, недопущення різкого розшарування доходів громадян, розвиток соціальної сфери, підтримання материнства й дитинства, виважене вирішення національного питання тощо.

Духовно-культурні гарантії – це забезпечення ідеологічного плюралізму, заборони цензури, свободи творчості, розвиток системи закладів культури, підтримання вітчизняної кіноіндустрії та видавничої справи, виважене вирішення мовного питання тощо.

Юридичні гарантії можна поділити на *матеріальні* (пов'язані з наявністю правових норм, які визначають конкретні права, обов'язки та заборони, міри юридичної відповідальності), *процесуальні* (визначають порядок реалізації прав і свобод та діяльність органів держави і посадових осіб) та *інституціональні* (закріплюють систему судових і правоохоронних органів, інших органів публічної влади, які покликані захищати й забезпечувати права і свободи людини).

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

Органами, на які покладені повноваження щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина в Україні, є Президент України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Конституційний Суд України, місцеві державні адміністрації. Так, згідно з ч. 2 ст. 102 Конституції, Президент України є гарантом прав і свобод людини і громадянина, відповідно до п. 2 ст. 116 Конституції Кабінет Міністрів «вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина». Суттєвою гарантією прав і свобод є допомога професійного захисника (адвоката) в кримінальному, цивільному і адміністративному процесі.

Декілька слів варто сказати про *міжнародно-правові гарантії* прав людини, хоча спеціально вони вивчаються в курсі міжнародного публічного права.

До другої світової війни переважало переконання, що відносини між державою і людиною – внутрішня справа держави, і тому вони повинні регулюватися лише внутрішньодержавним правом, незважаючи на те, що вже в минулому сторіччі приймалися міжнародні акти, спрямовані на захист прав людини (забона работоргівлі, захист жертв військових конфліктів тощо). Тяжкі злочини

проти людства, здійснювані фашистськими й іншими тоталітарними режимами, остаточно переконали світову спільноту в необхідності широкого міжнародного захисту прав людини. Це знайшло відображення у Статуті ООН 1945 р., Загальній декларації прав людини 1948 р., міжнародних пактах про права людини 1966 р. і низці універсальних і регіональних міжнародних конвенцій і рекомендацій, що стосуються цієї проблеми.

Універсальний міжнародний захист прав людини на даний час здійснюється у рамках ООН і її спеціалізованих установ, регіональний – у рамках міжамериканської, європейської та африканської систем та Асоціації держав Південно-Східної Азії.

Європейська система захисту прав людини є найбільш досконалою, оскільки вдало реалізує міжнародно-правові стандарти прав людини через інституційно-процесуальні механізми їх реалізації. Дана система ґрунтується на Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, укладеній у 1950 р. державами-членами Ради Європи, і додаткових протоколах до неї. За дотриманням прав людини в державах-членах Ради стежать Європейська комісія з прав людини, Європейський суд з прав людини, а також Комітет міністрів Ради Європи.

Зокрема, компетенція *Європейського Суду з прав людини* поширюється на всі питання стосовно тлумачення та застосування Конвенції і протоколів до неї, які передаються йому на розгляд державами-учасницями, неурядовою організацією, будь-якою особою чи групою осіб.

Складовою європейської системи захисту прав людини є також *Європейський комітет із запобігання катуванням та нелюдському чи принизливому поводженню або покаранню*, основним завданням якого є надання допомоги державам-учасницям у запобіганні поганому поводженню з особами, позбавленими волі. Комітет є профілактичним несудовим механізмом поряд із наявним контрольним механізмом – Європейським судом з прав людини.

Укладена в рамках Ради Європи Рамкова конвенція про захист національних меншин (від 1 лютого 1995 р.) передбачає механізм нагляду за імплементацією та виконанням Рамкової конвенції, що здійснюється Комітетом Міністрів (ч. 1 ст. 24), якому надає допомогу Консультативний комітет (п. 1 ст. 26). Головним завданням *Консультативного комітету* є розгляд державних доповідей та підготовка висновків, ужитих відповідною стороною для імплементації положень Рамкової конвенції. Для цього Консультативний комітет має право: запитувати у сторони, доповідь якої розглядається, додаткову інформацію; отримувати інформацію з інших джерел; проводити засідання за участю представників уряду, доповідь якого розглядається, і робити це, якщо відповідний уряд звертається з таким проханням тощо.

Примітною у механізмі захисту прав людини є роль ОБСЄ, у діяльності якої деталізуються і отримують організаційну спрямованість права людини, закріплені Хартією прав людини ООН. Документи ОБСЄ пов'язують ефективність прав і свобод людини з установленням принципів справедливості, які є фундаментом правової держави.

У рамках цієї ж організації з 1992 р. засновано посаду *Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин*. Ця посадова особа виступає омбудсманом, який відстоює права національних меншин, а також займається розслідуванням окремих випадків порушення прав людини. Крім цього, до його функцій входить виявлення ситуацій міжетнічної напруженості, які можуть створювати загрозу миру, безпеці або відносинам між державами-членами ОБСЄ, і сприяння їх скорішому врегулюванню.

Питання для самоконтролю

1. Що таке правовий статус особи та які якого види?
2. Розкрийте структуру конституційно-правового статусу особи.
3. Які з основних прав і свобод, передбачених Конституцією України, не підлягають жодним обмеженням?
4. Охарактеризуйте покоління прав людини.
5. Розкрийте основні особисті права і свободи людини і громадянина.
6. У чому полягає специфіка основних політичних прав громадян?
7. Проаналізуйте основні економічні, соціальні і культурні права людини і громадянина.
8. Розкрийте зміст основних обов'язків людини і громадянина в Україні.
9. Які підстави набуття та припинення громадянства України передбачені чинним законодавством?
10. У чому полягає специфіка конституційно-правового статусу іноземців і біженців в Україні?
11. Які спеціальні (юридичні) гарантії реалізації основних прав і свобод закріплені в Конституції України?

Розділ 7

ОСНОВИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН У СУЧАСНИХ ДЕРЖАВАХ

§ 1. Титульна нація і національні меншини в сучасних державах

Національні відносини завжди пов'язані з вирішенням певних етнічних проблем, які стосуються умов виживання і розвитку етносів (проблеми території, політичної влади, мови, культури, традицій, збереження самобутності тощо). Об'єктивною передумовою виникнення та розвитку національно-етнічних відносин є існування окремих етнічних спільнот, що відрізняються своїми етнокультурними особливостями (народів, націй). За даними ООН, у більш ніж 220 державах світу існує понад 3 тис. етнічних спільнот. Багато з них проживають компактно, деякі перебувають за межами однієї країни. Таким етносом є також українці, великі етнокультурні групи яких проживають за кордоном.

Національні відносини ніколи не існують поза іншими суспільними явищами (політичними, духовними, соціальними, економічними тощо). Суб'єкти таких відносин часто демонструють особливості своєї етнічної свідомості та самосвідомості. Тому міжнаціональні відносини, навіть маючи стійку об'єктивну основу, розгортаються у сфері почуттів, ілюзій, національних міфів та упереджень.

Національні відносини завжди мають ідеологічний характер, перебувають на перетині культур. Суб'єктами їх є, як правило, окремі етнічні утворення, хоч інколи й окремі суспільні групи та верстви населення. Зважаючи на те, що сучасні етнічні проблеми існують у межах державних утворень, найчастіше ведуть мову про взаємовідносини титульних націй і національних меншин.

До **титульних націй** належать ті, що *компактно проживають на певних територіях і дають назву існуючому державному утворенню* (українці в Україні, естонці в Естонії тощо). Згідно з думкою деяких дослідників, титульною є нація, яка дала назву державі, а не народ, який прийняв на себе назву держави в процесі будівництва нації в ній.

Вперше поняття «титульна нація» було застосоване французьким поетом і політичним діячем націоналістичного спрямування М. Барресом в кінці XIX ст., який розглядав титульну націю як домінуючу етнічну групу, мова та культура якої стають основою для державної системи освіти. Титульній нації Баррес протиставляв національні меншини та етнічні діаспори. Крім того, він наполягав, що національна держава, як форма самоорганізації, самовизначення і самовираження

певної нації на певній суверенній території, в якій усі мешканці на офіційному рівні використовують єдину знакову систему титульної нації: мову, культуру, звичаї, систему цінностей тощо, може бути сильною лише за наявності двох умов: національні меншини та етнічні діаспори повинні зберігати лояльність державі титульної нації, а титульна нація повинна підтримувати «свої» національні меншини за межами цієї держави. Титульна нація для такої держави є найвищою цінністю, головним джерелом влади і основою соціо-політичної системи в ній.

Титульна нація (як і нація загалом) не являє собою статичне явище, а є динамічним утворенням, сформованим у процесі історичного розвитку внаслідок взаємодії об'єктивних та суб'єктивних чинників. Наприклад, титульна нація може сформуватися на базі певного етносу, який, у свою чергу, утворився з декількох етнічних утворень внаслідок процесів об'єднання.

Разом з тим будь-яка сучасна демократична держава створює умови для реалізації прав соціальних груп, які є меншими за чисельністю або мають менший політичний, економічний, соціальний або культурний потенціал (національні меншини).

До національних меншин відносять етнонаціональні групи, що не належать до титульних націй (кримські татари в Україні, німці в Поволжі тощо). Існують і багатонаціональні держави, в яких питома вага нетитульних націй не менша порівняно з основним населенням (Швейцарія). Відносити такі етноси до національних меншин некоректно ні в політичному, ні в культурному сенсі: спільність етнічної долі, культур, навіть національних стереотипів робить усі національні утворення в поліетнічних країнах формально рівноправними.

В основі утворення національних меншин лежать три базові принципи: а) походження (шляхи формування); б) структурно-соціальне становище у суспільстві; в) політичні орієнтації. Відповідно до цього національні меншини поділяються на *п'ять муніє*:

1. Національні меншини, що сформувалися внаслідок виникнення націй держав (національних держав), для яких важливою умовою було збігання державної самоорганізації та етнічної належності їхнього населення. Спільноти, що уособлювали відмінну етнічність у рамках утворення національних держав, і були національними меншинами.

2. Регіональні меншини (групи населення), які з різних причин усупереч уніфікації та асиміляції зберегли етнічну ідентичність.

3. Мігрантський тип меншин, який має два різновиди – поселенський та заробітчанський. Перший утворюють іммігранти, які прибувають з метою працевлаштування.

4. Колоніальний тип національних меншин. Це нащадки стародавнього населення завойованих і заселених колоністами територій, які у процесі пограбування, винищення і витіснення позбавлялися успадкованої ними економічної основи життя, і соціальну структуру та культуру яких було майже знищено.

5. Нові національні меншини, утворення яких пов'язане зі становленням нових національних держав унаслідок чисто колоніального поділу територій і встановлення кордонів без урахування етнічної специфіки.

Датський етносоціолог Г. Амерсфорт відзначив, що меншина має три *властивості*:

- 1) меншина – це безперервна спільнота усередині населення держави;
- 2) меншина має об'єктивне несприятливе становище у чотирьох наступних «суспільних» сферах: а) законодавчій системі; б) системі освіти; в) ринку праці; г) ринку житла;
- 3) чисельний стан меншини позбавляє її можливості брати активну участь у політичному процесі.

Відповідно до ст. 1 Рекомендації 1201 (1993 р.) Парламентської Асамблеї Ради Європи поняття «національна меншина» стосується до групи осіб у країні, які:

- 1) проживають на території цієї країни і є її громадянами;
- 2) підтримують довгострокові, міцні, тривалі зв'язки з країною;
- 3) демонструють характерні етнічні, мистецькі, релігійні або лінгвістичні характеристики;
- 4) достатньо представлені, хоча кількість цих осіб менша решти населення країни або району країни;
- 5) мотивуються зацікавленістю зберегти те, що становить їх спільну індивідуальність, включаючи їх культуру, традиції, релігію або мову.

Сучасна концепція меншин ґрунтується на визнанні їхнього існування та їхньої інакшості, розмаїття, а також на потребі, суспільної корисності існування такого розмаїття як спільного надбання людської цивілізації та необхідності вирішення проблемних питань, пов'язаних з існуванням і розвитком меншин.

Найбільш поширеним є визначення *національної меншини* як групи населення, що відрізняється від основної (титульної) групи населення своїм етнічним походженням чи то своєю національністю, чи то своєю мовою, чи то своєю релігією, за своєю кількістю поступається основній групі населення, не займає домінантної позиції в країні; демонструє бажання зберегти свою самобутність і свою культуру, традиції, релігію чи мову; не складається з недавніх емігрантів або біженців; має глибоке коріння в країні проживання (як правило, громадяни цієї країни).

При цьому слід зауважити, що поняття «громадянство» і «національність» не є тотожними. Якщо громадянство передбачає правовий зв'язок між фізичною особою та державою, який знаходить свій вияв у взаємних правах та обов'язках, то національність вказує на належність особи до певної етнічної групи, що склалася історично або є результатом особистого свідомого вибору особи. В основі розмежування національностей лежать мова, культура, традиції, релігія, історія тощо. Отже, національність визначається особою самостійно і не залежить від національності батьків. Наприклад, 1,5 % населення Великої Британії – джедаї, а 1 % населення США – гуманоїди. Так вони самі заявили під час перепису населення. А в Росії, як свідчить статистика, проживає 42 980 осіб, що належать до таких національностей, як марсіани, хоббіти, джедаї, чучмеки, ельфи, половці, печеніги.

До основних ознак, які характеризують належність індивідів до національної меншини, належать такі: громадяни країни, котрі тривалий час проживають

та її території; стійкі етнічні, культурні, мовні ознаки відмінні від більшості населення; консолідована чисельна меншість щодо загальної кількості населення; перебування у конкретній суверенній державі за наявності власної історичної батьківщини (частини етносів, ядро яких знаходиться за межами країни проживання); недомінуюче становище у суспільно-політичному житті країни; наявність власної функції у структурі поліетнічного суспільства.

Національні меншини різняться за кількісними та якісними показниками, взаємодією з іншими національними групами у межах конкретної соціальної спільності, наприклад у суспільстві певної країни, своєю внутрішньою структурою, рівнем внутрішньої солідарності у межах своєї групи та за багатьма іншими показниками тощо.

Становище національних меншин у кожній державі залежить не від того, моно- чи полінаціональні вони, а від змісту етнополітики, що розробляється відповідно до природи пануючого в ній політичного режиму.

Етнополітика – система законодавчих, організаційних та ідеологічних заходів, що здійснюються державою, інститутами громадянського суспільства з метою національної консолідації на основі створення рівних можливостей для участі всіх громадян у державотворчих процесах суспільства незалежно від ознак раси, кольору шкіри, політичних, релігійних переконань, статі, етнічного і соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

Особливості етнополітики зумовлюються рядом чинників: специфікою етнічного складу населення держави; особливостями розселення представників етнічних груп; історичними передумовами формування держави; рівнем політизації етнічностей; демократичним характером політичного режиму; особливостями політичної культури; цілями та завданнями різноманітних суб'єктів етнополітики тощо.

Головним суб'єктом етнополітики є держава. Об'єкт етнонаціональної політики становить уся сукупність етнополітичних явищ:

- політичне життя етнічних груп, до яких належать громадяни держави (виборчі компанії, референдуми, місцеве самоврядування тощо);
- розселення етносів на території, на яку поширюється суверенітет держави;
- соціально-економічні та політико-культурні відносини етносів між собою та з державою;
- відносини етнічних груп, що проживають на території даної держави, з їхніми етнородичами в інших державах.

Етнополітика регулюється не лише нормативними актами окремих країн, а й нормами міжнародного права. Крім того, загальновизнаними принципами етнополітики, яких дотримується більшість країн сучасного світу, є:

- 1) науковий аналіз і творче осмислення вітчизняного та світового досвіду в цій галузі;
- 2) рівноправність усіх національностей, взаємоповага цінностей усіх народів, заперечення дискримінації;

3) непорушність державних кордонів, оскільки територіальні претензії є джерелом міжнаціональних і міжнародних конфліктів;

4) органічна єдність усіх сфер суспільного життя;

5) цілісність національної політики, врахування взаємозв'язку усіх її компонентів та факторів;

6) здійснення спеціальних програм щодо розвитку соціальних меншин;

7) формування етики міжнаціональних відносин на основі взаємної довіри.

У формуванні етнополітики важливу роль відіграє національна самосвідомість. Її характеризує сукупність поглядів, оцінок, ставлення і відносин, що виражають зміст, рівень і особливості уявлень членів національної спільноти щодо власної історії, сучасного стану і перспектив розвитку, а також відносно місця серед аналогічних спільнот та характеру взаємовідносин між ними. У процесі формування територіальної, соціально-економічної та духовної спільноти на фоні дії етнопсихологічних факторів посилюється процес самоідентифікації та консолідації людей у спільноти типу етносу, нації.

Необхідно відзначити, що рівень демократичності у сфері міжнаціональних відносин оцінюється не лише крізь призму ухваленого у цій сфері законодавства та зобов'язань, узятих на себе державою щодо збереження культур тих чи інших етнічних груп, але й крізь призму їх реального здійснення. Іншою складовою аналізу сфери міжнаціональних відносин можуть бути загальні процеси в царині міжнаціональних відносин, що розгортаються в суспільстві.

Україна з самого початку незалежного існування взяла курс на демократичне розв'язання міжнаціональних проблем усередині країни, що дозволило їй уникати загострення міжнаціональних суперечностей та перетворення їх у збройні конфлікти. Слід підкреслити, що навіть існуючий наразі конфлікт на Сході України не має міжнаціонального характеру, а пов'язаний із загостренням політичних протиріч між державами. І це визнано Радою Європи та іншими міжнародними організаціями. Наявність у самому суспільстві культури міжнаціональної толерантності, слідування принципам терпимості, постійне їх відтворення в суспільній поведінці свідчать про рівень розвитку самого суспільства.

За етнічним складом свого населення Україна належить, безумовно, до числа поліетнічних країн. Це зафіксовано в національному законодавстві. Зокрема, відповідно до Основного Закону держави, всі громадяни України незалежно від своєї національної належності, віросповідання, походження, місця проживання, політичних переконань, культурної і мовної самоідентифікації становлять український народ. При цьому найчисельнішою етнонаціональною спільнотою є українці; спільнотами меншого рівня є етнічні меншини. Відтак у контексті побудови громадянського суспільства йдеться про впровадження у соціальну практику основних засад становлення української політичної нації на принципах утвердження політичного і соціокультурного плюралізму, гармонійного співіснування етнічних/національних груп, забезпечення права меншості відстоювати свої позиції одночасно з відродженням та безперешкодним розвитком етнічної більшості тощо.

§ 2. Національно-культурна та національно-територіальна автономія: поняття, зміст, відмінності

Одним з основних, для реалізації національних інтересів держави, є питання органічного поєднання різних типів ідентичності – загальнонаціональної та локальних. Для реалізації національних інтересів будь-якої держави тенденція взаємного доповнення ідентичності (етнічної, культурної, регіональної тощо) та єдиної національної ідентичності є більш прийнятною, ніж тенденція до їхнього протиставлення, а збереження певних ідентичностей меншин не лише не завдасть шкоди національним інтересам конкретної держави, але й зможе забезпечити належну соціалізацію та інтеграцію даної меншини до єдиного суспільства конкретної держави.

У юридичній літературі розрізняють два основні види національної автономії: національно-культурну та національно-територіальну.

***Національно-культурна автономія** – це такий вид автономії, за якого націям, національним меншинам, народностям, етносам надається можливість вільно розвивати свою культуру і національну самобутність, водночас політичні права особами цієї національності чи народності реалізуються так само, як і іншими громадянами в державі.*

Інститут національно-культурної автономії використовується у сучасних державах для кращої реалізації культурних, мовних та освітніх прав національних меншин, що дозволяє національним меншинам зберігати свою ідентичність і розвиватися без створення власних адміністративно-територіальних одиниць. Вона має важливе значення для національних меншин, які не проживають компактною громадою.

Крім того, національно-культурна автономія створює можливості для тісного взаємозв'язку індивідуальних прав людини і колективних прав етносу, який унаслідок певних причин не має умов для створення територіальних форм національної автономії. Це певна форма об'єднання колективних прав етносу з індивідуальними правами осіб, які входять до його складу.

Ознаками права на національно-культурну автономію є:

1) гарантованість державою такого права та встановлення юридичної відповідальності за його порушення;

2) безпосередність або опосередкованість реалізації такого права особами, які належать до національних меншин. Тобто такі права можна реалізовувати як індивідуально, так і колективно (асоціативно);

3) урегульованість питань національно-культурної автономії нормами права. Вони визначаються чинним законодавством держави та установчими документами національно-культурної автономії (статутом, положенням чи іншими установчими документами);

4) спрямованість прав національних меншин на збереження власного розвитку та культурної самобутності. Тобто це переважно особисті, культурні та деякі політичні, зокрема інформаційні права;

б) екстериторіальний характер національно-культурної автономії – вона придатна для задоволення національно-культурних потреб осіб, які належать до національної меншини, і проживають як розрізнено, так і компактно.

Отже, національно-культура автономія є формою національного самовизначення більшості (а за певних умов, можливо, й меншості) представників певної національно-етнічної спільноти в межах окремої держави, яка базується на екстериторіальних засадах, не пов'язана зі створенням національних адміністративно-територіальних утворень і передбачає проведення комплексу взаємопов'язаних та взаємоузгоджених заходів, спрямованих на збереження й розвиток національної самобутності, мови, культури, звичаїв, традицій та інших національно-культурних цінностей певних спільнот.

У світі існує кілька типів національно-культурної автономії, які є відмінними в різних країнах, а тому їх доцільно класифікувати на окремі види.

Національно-культурні автономії поділяють за такими критеріями:

1. *За охопленням представників національних меншин:*

а) загальна (передбачає створення спеціальних реєстрів представників певної національної меншини, кожен із яких має право брати участь у діяльності органів національно-культурної автономії);

б) обмежена (передбачає участь у діяльності органів національно-культурної автономії лише обмеженого кола представників певної національної меншини (наприклад, лише зареєстрованих членів органів національно-культурної автономії або певних громадських організацій); або ж не охоплює всіх представників, які проживають на території всієї держави, а лише в місцях їх компактного проживання; або встановлює мінімальні кількісні межі для утворення органів національно-культурної автономії);

2. *За територіальним охопленням:*

а) локальна;

б) регіональна;

в) загальнодержавна;

3. *За суб'єктним складом:*

а) персональна автономія – коли особа здійснює заходи, спрямовані на збереження національної самобутності, мови, культури тощо, індивідуально та не бере участі в роботі національних громадських організацій;

б) асоціативна автономія – коли особа здійснює заходи, спрямовані на збереження національної самобутності, мови, культури тощо, колективно, тобто переважно через відповідні асоціації – національні громадські організації, національно-культурні товариства, спілки тощо;

в) корпоративна автономія – коли на базі національних громадських організацій, товариств, спілок утворюються координаційно-консультативні органи, які уповноважені представляти інтереси певної національної меншини чи переважної більшості її представників у відносинах із державними органами, органами місцевого самоврядування, політичними партіями, громадськими організаціями, іншими національними меншинами;

4. За наявності цільового державного фінансування органів національно-культурної автономії:

- а) фінансуються державою;
- б) не фінансуються державою.

Національно-територіальна автономія – надання частині держави, яка є середовищем компактного проживання окремої національної меншини, що становить більшість населення цієї території, певної самостійності у вирішенні питань її життєдіяльності. Національно-територіальна автономія поширюється не лише на адміністративну, а й на культурно-мовну сферу і передбачає офіційне використання поряд із загальнодержавною мовою також мови національної меншини. До таких автономій належать Аландські острови у Фінляндії, Гренландія та Фарерські острови у Данії, Країна Басків, Каталонія і Галісія в Іспанії.

Крім того, національно-територіальна автономія – це надання певній нації, етнографічній спільності (етносу) самоврядних повноважень. Національно-територіальна автономія утворюється у випадку компактного проживання національних меншин на певній території.

Національно-територіальна автономія повинна гарантувати національним меншинам можливість навчання рідною мовою та використання її в державних установах, а також право пропорційного представництва в місцевих органах влади і самоврядування в місцях компактного проживання. Тобто, фактично, можливість збереження своєї ідентичності за відсутності власної суверенної держави.

Національно-територіальні автономії поділяються на:

- 1) політичні (політична автономія передбачає можливість видання власних законів (конституції), наявність власних законодавчих і виконавчих органів, що володіють більш широкими повноваженнями, ніж органи адміністративно-територіальних одиниць);
- 2) адміністративні (адміністративна автономія не має елементів державності, однак ураховуються національні особливості (викладання, видання газет, судочинство національною мовою, врахування місцевих звичаїв у правовій сфері тощо).

Спільним для національно-територіальної та національно-культурної автономій є забезпечення національних потреб національної меншини у різних аспектах: літературі, мистецтві, ЗМІ, створення національних культурних і навчальних закладів та будь-яка інша діяльність, що не суперечить чинному законодавству тощо.

Відмінним між ними є те, що:

- 1) основним критерієм розмежування національно-культурної автономії та національно-територіальної автономії є наявність національних адміністративно-територіальних утворень (національних адміністративно-територіальних одиниць, національних автономних округів, національних автономних областей, національних автономних республік тощо);

2) у національно-територіальній автономії створюються окремі адміністративні органи, а у національно-культурній автономії адміністративний устрій загальнодержавний;

3) національно-територіальна автономія забезпечує політичні права національних меншин, а національно-культурна автономія забезпечує лише культурні та релігійні права національних меншин.

§ 3. Права та свободи національних меншин

Права національних меншин є невід'ємною складовою їх конституційно-правового статусу. Особливість прав та свобод національних меншин, що відрізняє їх від прав людини у загальноприйнятому розумінні, – це наявність спеціальних прав, які стосуються лише осіб, належних до тієї чи іншої меншини, що прийнято визначати як «вирівнюючі» чи «компенсуючі» права або як «позитивну дискримінацію» меншин.

У науково-юридичній літературі існує розмежування прав національних меншин на «позитивні» та «негативні». Головна відмінність цих видів прав національних меншин полягає в тому, що до «негативних» прав слід віднести ті права меншин, які вони здатні реалізувати самостійно, без допомоги або втручання держави, тобто державі необхідно лише утриматися від посягання на свободу особистості.

Крім того, права національних меншин поділяються на природні (право на недопущення примусової асиміляції, право на національне ім'я та прізвище тощо) та похідні (право брати участь в управлінні державними справами, право на освіту тощо), а також на індивідуальні (право на працю) та колективні (право створювати громадські організації національних меншин).

На загальнодержавному рівні права національних меншин поділяються на: особисті (громадянські), політичні, економічні, соціальні та культурні права.

Реалізація особистих прав національних меншин має основоположне значення, адже без належної їх реалізації не можна ефективно реалізувати будь-які інші права національних меншин. Право на життя, на недискримінацію, на недопущення примусової асиміляції національної меншини, на національне прізвище, ім'я та по-батькові, на свободу світогляду і віросповідання та інші права – є основою правового статусу та незамінною гарантією існування національних меншин як невід'ємної складової кожної багатонаціональної держави.

Одним із найважливіших особистих прав національних меншин є право на недопущення примусової асиміляції національної меншини як несприятливу для них зміну пропорцій складу населення у місцях їх компактного проживання.

Політичні права є одними з основних прав національних меншин, їх зміст і реалізація є своєрідними індикаторами участі національних меншин у державному і суспільному житті. Вони не є природними правами національних меншин, однак без них не можна уявити повноцінний правовий статус національних меншин у будь-якій державі світу. До політичних прав національних меншин належать:

право брати участь у виборах, право на свободу громадських об'єднань, право на свободу слова, право на інформацію, право на участь в управлінні державними і суспільними справами, право меншин на національно-культурну автономію тощо.

Особи, які належать до національних меншин, мають право реалізовувати свої політичні права на рівних засадах, без будь-якої дискримінації. Наприклад, забезпечення належної реалізації права національних меншин на інформацію є досить важливим, оскільки інформація є тим ресурсом, без якого не можна уявити сучасне суспільство, а реалізація права на інформацію є однією з основних гарантій повноцінної реалізації прав та свобод людини і громадянина, а особливо національних меншин, для яких інформація, частіше із-за кордону, є запорукою збереження своєї ідентичності та розвитку власної самобутності.

Реалізація економічних та соціальних прав національних меншин має важливе значення для забезпечення достатнього життєвого рівня осіб з числа національних меншин, їх комфортного співіснування з особами з числа титульної національної спільноти. Ці права також не є природними правами, однак без них неможливо забезпечити належний правовий статус національних меншин. До економічних та соціальних прав національних меншин належать: право власності, право на свободу підприємницької діяльності, право на розвиток народних ремесел, право на відпочинок, право на медичну допомогу, право на соціальне забезпечення тощо.

Серед основних проблем реалізації економічних та соціальних прав національних меншин потрібно виокремити питання реституції майна, що належало окремим представникам національних меншин чи їх організаціям і було вилучене на підставі рішень несудових органів або за відсутності достатніх на те підстав, чи без будь-яких юридичних рішень (майно кримських татар, вилучене радянською владою під час примусового переселення).

Культурні права національних меншин виступають основними чинниками збереження їх ідентичності та розвитку самобутності. Так, до культурних прав національних меншин належать: право доступу до культурних цінностей, право на участь у культурному житті суспільства, право на свободу літературної, художньої, наукової та технічної творчості, право на використання результатів творчої та інтелектуальної діяльності, право доступу до пам'яток історії та культури, право на збереження та розвиток національних традицій та звичаїв.

Обсяг прав національних меншин у різних державах залежить від форми держави, особливостей її історичного розвитку, релігії, рівня економічного розвитку як держави в цілому, так і окремих її регіонів, наявності і стабільності громадянського суспільства тощо.

§ 4. Правовий статус мов у сучасних країнах

Мова – це найкращий засіб взаємних зносин окремих людей між собою, за сіб їх духовного об'єднання і взаємного впливу. Без мови нема народності. Рідна мова найкраще відбиває в собі думки й почуття окремої людини, суспільності

всього народу. В мові, її історії, розвитку й виробленні відбилися перші ознаки проявів самостійного духовного життя в майбутньому окремого народу.

У сучасних державах існує поняття офіційної (державної) мови та мов національних меншин, правовий статус яких може визначатися конституцією та законами держави. Правовий статус мови – це її роль порівняно з іншими мовами певної держави чи на міжнародній арені.

Державна мова – мова, вживання якої обов'язкове в офіційних документах та загалом у публічних сферах суспільного життя в державі (законодавство, управління, судочинство, освіта тощо).

Державною мовою визначається або фактично визнається, як правило, мова титульної нації. В державах, утворених на багатонаціональній основі, статус державної можуть мати кілька мов. При цьому державна мова, як спільна на всій території держави, сприяє згуртуванню населення й перетворює його на колектив, суспільство, народ. Єдина для всього суспільства державна мова дає змогу сконцентрувати його інтелектуальний потенціал і, як підсумок, у процесі історичного розвитку, врешті-решт переростає в могутню рушійну силу суспільного прогресу. Функція державної мови полягає також у тому, щоб реально забезпечити рівні права всім членам суспільства, у тому числі й особам, що належать до національних меншин.

Наприклад, відповідно до ст. 3 Закону Латвійської Республіки «Про державну мову» 1999 р. «державною мовою Латвійської Республіки є латиська мова. У Латвійській Республіці кожен має право здійснювати запити і спілкуватися державною мовою в установах, громадських і релігійних організаціях та підприємствах (компаніях)». Крім того, відповідно до ст. 6 «працівники державних установ та установ місцевого самоврядування, судів та установ судової системи, державних і муніципальних підприємств, а також співробітники компаній, у яких найбільша частка капіталу належить державі або органам місцевого самоврядування, повинні вільно володіти і використовувати державну мову в обсязі, необхідному для виконання своїх професійних і посадових обов'язків».

Привертає до себе увагу приклад врегулювання мовного питання у Південно-Африканській Республіці, за Конституцією якої жодна з мов не визначена «національною» чи «державною». Африкаанс та англійська є «офіційними мовами на національному рівні», дев'ять інших – «офіційними мовами на регіональному рівні» (ст. 6 Конституції ПАР).

В Україні під **державною (офіційною) мовою** розуміється мова, якій державою надано правовий статус обов'язкового спілкування у публічних сферах суспільного життя. Публічними сферами, у яких застосовується державна мова, охоплюються сфери здійснення повноважень органами законодавчої, виконавчої та судової влади, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування (мова роботи, актів, діловодства і документації, мова взаємовідносин цих органів тощо). Крім того, державна мова має вживатися при розгляді звернень громадян, у виданнях друкованої продукції, призначеної для службового та ужиткового користування, для висвітлення органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації тощо.

Відповідно до ст. 10 Конституції України державною мовою в Україні є українська мова. Держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України.

У своєму Рішенні від 14 грудня 1999 р. № 10-рп/99 Конституційний Суд України у справі про офіційне тлумачення положень ст. 10 Конституції України зазначив, що положення ч. 1 ст. 10 Конституції України, за яким «державною мовою в Україні є українська мова», треба розуміти так, що українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються законом (ч. 5 ст. 10 Конституції України).

Поряд із державною мовою при здійсненні повноважень місцевими органами виконавчої влади, органами Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування можуть використовуватися російська та інші мови національних меншин у межах і порядку, що визначаються законами України.

Верховна Рада України 25 квітня 2019 р. ухвалила Закон «Про забезпечення функціонування української мови як державної», який деталізує державний статус та вживання української мови.

Відповідно до Закону українська мова, поряд із Прапором, Гербом і Гімном, є одним із символів Української держави. Володіння державною мовою та її використання посадовими і службовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування є однією з обов'язкових умов для зайняття відповідних посад.

Громадяни України повинні володіти українською мовою як мовою свого громадянства та використовувати її у сферах публічного спілкування. Знання української мови є неодмінною умовою набуття громадянства України. При цьому кожен громадянин України є вільним у виборі мови або мов у приватному спілкуванні.

Відповідно до Закону, українською мовою мають проводитись усі засідання, зустрічі тощо у владних органах та установах – як центральних, так і регіональних.

Передбачене й створення посади Уповноваженого з захисту української мови, який регулюватиме впровадження цього Закону.

Норми української мови встановлюються у словниках української мови та українському правописі, який затверджуються Міністерством освіти і науки за рекомендаціями фахівців з української мови наукових установ Національної академії наук України, інших наукових установ, вищих навчальних закладів. За генеалогічною класифікацією українська мова належить до східнослов'янської підгрупи слов'янської групи індоєвропейської мовної сім'ї.

Особлива роль української мови як державної підкреслюється Конституцією України, якою передбачені вимоги щодо обов'язкового володіння державною мовою Президентом України (ст. 103), професійними суддями (ст. 127), суддями Конституційного Суду України (ст. 148).

Крім того, обов'язковою умовою для прийняття до громадянства України є «володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування» (ст. 9 Закону України «Про громадянство України»).

Українська мова є мовою статутів, документації, діловодства, команд та іншого статутного спілкування у Збройних Силах України та правоохоронних органах. Так, відповідно до ст. 13 Закону України «Про Збройні Сили України» від 6 грудня 1991 р. (в редакції закону від 5 жовтня 2000 р.) у Збройних Силах України мовою службової діяльності, діловодства та документації є державна мова.

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 р., мовою освітнього процесу в закладах освіти є державна мова. Держава гарантує кожному громадянину України право на здобуття формальної освіти на всіх рівнях (дошкільної, загальної, середньої, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої), а також позашкільної та післядипломної освіти державною мовою в державних та комунальних закладах освіти. Крім того, заклади освіти забезпечують обов'язкове вивчення державної мови, зокрема заклади професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти – в обсязі, що дає змогу провадити професійну діяльність у вибраній галузі з використанням державної мови.

Українська мова є одним із вирішальних факторів національної самобутності українського народу, виступає фактором, що консолідує народ України, а не лише українців, та є символом української держави.

Разом з тим держава не може бути «виключною власністю» будь-якої однієї національної чи мовної групи, ані групи більшості. Визнання державою національних меншин породжує у неї певні обов'язки, зокрема обов'язок закріплення в законодавстві мовних прав національних меншин і їх гарантування.

Отже, однією з основних конституційних гарантій забезпечення прав національних меншин є закріплення правового режиму їх мов, який залежить від багатьох факторів: історичних, економічних, політичних, від територіального устрою, національного складу населення, від політичної, економічної активності самих національних меншин.

Мови національних меншин – це мови, поширені серед населення певної держави, що не мають статусу державної мови.

Залежно від особливостей закріплення правового статусу мов національних меншин держави поділяються на:

1) держави, які надають усім мовам основних етнічних груп, у тому числі мовам національних меншин, статус державної (офіційної) (наприклад, у Фінляндії статус державної має шведська мова);

2) держави, у яких мовам національних меншин надається статус офіційної на регіональному рівні, тобто на території областей, автономій, де проживають етнічні меншини, поряд із державною в офіційній сфері використовуються і мови меншин (наприклад, в Австрії німецька мова є офіційною мовою країни,

але Державним договором від 15 травня 1955 р. на доповнення до німецької мови словенська і хорватська мови визнані офіційними в адміністративних і судових округах зі словенським чи хорватським або національно змішаним населенням (наприклад, у Бургеланді, Каринтії та Штирії));

3) держави, в яких мовам меншин не надається офіційного статусу ні на державному, ні на регіональному рівні, але їх використання у більшості сфер суспільної життєдіяльності гарантується конституцією, міжнародними договорами, законами чи іншими правовими актами (наприклад, Декларацією від 19 квітня 1995 р. уряд Данії проголосив, що особи, які належать до німецької меншини в Південній Ютландії, не повинні бути позбавлені права користуватися усно чи письмово мовою, якій вони надають перевагу);

4) держави, в яких існування етнічних чи мовних меншин не знаходить визнання на конституційному чи законодавчому рівні (Алжир, Греція, Мадагаскар, Франція).

Одним з основних міжнародних документів щодо регіональних мов та мов національних меншин є прийнята в рамках Ради Європи 5 листопада 1992 р. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин – перша міжнародна конвенція спеціального характеру, спрямована на захист прав національних меншин. До відмінних особливостей, що відбивають концептуальні основи, на яких ґрунтується Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (Мовна хартія), належить визнання того, що «охорона і розвиток регіональних мов або мов меншин у різних країнах та регіонах Європи є важливим внеском у розбудову Європи, що ґрунтується на принципах демократії та культурного розмаїття в рамках національного суверенітету і територіальної цілісності».

§ 5. Конституційно-правовий статус національних меншин в Україні

Національні меншини в Україні – це спільнота громадян України, історично осілих на території країни, чисельність яких становить менше половини населення України, які етнічно самоідентифікуються від більшості населення, відрізняються від більшості громадян своїм етнічним походженням, зберігають та розвивають свою самобутність, культуру, мову, релігію.

Декларація прав національностей України від 1 листопада 1991 р. стала першим документом у сфері етнічної політики нашої держави, яким було підтверджено прагнення української спільноти до гармонізації і спокою в багатонаціональному суспільстві. У статтях Декларації гарантуються всім національним меншинам, які проживають на території України, рівні політичні, економічні, соціальні і культурні права.

Прагнучи реалізувати Декларацію прав національностей України, Верховна Рада України, виходячи із життєвих інтересів української нації та всіх національностей у справі розбудови незалежної демократичної держави, визнаючи нерозривність прав людини і прав національностей, дотримуючись міжнародних

зобов'язань щодо національних меншин, з метою гарантування національним меншинам права на вільний розвиток 25 червня 1992 р. прийняла Закон України «Про національні меншини в Україні».

Законом також визначено, що Україна гарантує громадянам республіки незалежно від їх національного походження рівні політичні, соціальні, економічні та культурні права і свободи, підтримує розвиток національної самосвідомості й самовиявлення.

Усі громадяни України користуються захистом держави на рівних підставах.

При забезпеченні прав осіб, які належать до національних меншин, держава виходить з того, що вони є невід'ємною частиною загальноновизнаних прав людини.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про національні меншини в Україні» від 25 червня 1992 р. до **національних меншин належать групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою**. При встановленні належності до національних меншин головним є власне суб'єктивне ставлення людини, її самоусвідомлення себе як такої особи, яка належить до певної національної меншини.

Україна є багатонаціональною державою, в якій проживають представники понад 130 національних спільнот. За особливостями динаміки кількості населення національні меншини в Україні в другій половині ХХ ст. можна віднести до трьох груп: 1) меншини, в яких кількість населення збільшувалась (росіяни, білоруси, румуни, вірмени, цигани, німці, азербайджанці, грузини, чуваші, узбеки, мордва, корейці, удмурти, лезгини, туркмени, аварці); 2) меншини, в яких кількість населення утримувалась майже на одному рівні (молдавани, болгари, угорці, греки, татари, гагаузи, литовці, казахи, словаки, марійці, осетини, таджикки, естонці, комі, албанці, ассирійці, киргизи, комі-перм'яки, карели, чеченці, даргинці, араби, фіни, лакці, абхази, кабардинці, табасарани); 3) меншини, в яких кількість населення зменшилась (євреї, поляки, чехи, башкири, латиші). Як свідчать дані опитування Центру Разумкова, у 2017 р. за національною належністю вважають себе українцями 86 % громадян, 11 % – росіянами, 2 % – представниками інших національностей, а 1 % не змогли визначитися, до якої національності вони належать.

Основними правовими актами у сфері прав національних меншин в Україні є: Конституція України; закони України: «Про національні меншини в Україні», «Про політичні партії в Україні», «Про громадські об'єднання», «Про звернення громадян»; Декларація прав національностей України, Декларація про державний суверенітет України, Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Декларація прав осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин, Конвенція про захист прав і основоположних свобод людини, Рамкова конвенція про захист національних меншин та інші чинні правові акти.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про національні меншини в Україні» «Україна гарантує громадянам республіки рівні політичні, соціальні, економічні і

культурні права і свободи, підтримує розвиток національної самосвідомості і самовиявлення. Усі громадяни України користуються захистом держави на рівних підставах. При забезпеченні прав осіб, які належать до національних меншин, держава виходить з того, що вони є невід'ємною частиною загальнонаціональних прав людини».

Крім того, за Конституцією України, держава бере на себе зобов'язання сприяти розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин (ст. 11).

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

Визначальним серед прав національних меншин у сфері національно-культурного розвитку є право національно-етнічної самоідентифікації, адже для кожної людини є природним ототожнення себе з певною національно-етнічною спільнотою. Громадяни України, які належать до національних меншин, мають право вільно обирати та відновлювати національність. Такий вибір не повинен зумовлювати ніяких негативних наслідків. При здійсненні цього права не допускається примушування громадян у будь-якій формі до відмови від своєї національності.

Стаття 6 Закону «Про національні меншини в Україні» закріплює комплексне право на національно-культурну автономію, яке складається з таких прав: на користування та навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови одночасно, на розвиток національних культурних традицій; на використання національної символіки; на відзначення національних свят; сповідувати свою релігію; на задоволення потреб у літературі, мистецтві, засобах масової інформації; створювати національні культурні і навчальні заклади; на здійснення будь-якої іншої діяльності, спрямованої на задоволення національно-культурних потреб, що не суперечить законодавству.

Крім того, відповідно до ст. 9 цього Закону громадяни України, які належать до національних меншин, мають право відповідно обиратися або призначатися на рівних засадах на будь-які посади до органів законодавчої, виконавчої, судової влади, місцевого самоврядування, в армії, на підприємствах, в установах і організаціях.

Відповідно до ст. 15 цього ж Закону громадяни, які належать до національних меншин, національні громадські об'єднання мають право у встановленому порядку вільно встановлювати і підтримувати зв'язки з особами своєї національності та їх громадськими об'єднаннями за межами України, одержуючи від них допомогу для задоволення мовних, культурних, духовних потреб, брати участь у діяльності міжнародних неурядових організацій.

Водночас чинне законодавство покладає на громадян України, які належать до національних меншин, зобов'язання дотримуватися Конституції України і законів України, оберігати її державний суверенітет і територіальну цілісність, поважати мови, культуру, традиції, звичаї, релігійну самобутність українського народу та всіх національних меншин. У зазначеному контексті обов'язок – це вид і ступінь суспільно необхідної поведінки як окремих осіб, так і національних меншин у цілому, зумовлений потребами задоволення інтересів особи й суспільства, забезпечення прав людей, національно-етнічних спільнот і держави, їх існування і подальшого розвитку.

В Україні існує механізм реалізації прав національних меншин, до головних елементів якого віднесено:

1) систему вітчизняних законодавчих актів, які закріплюють правовий статус національних меншин;

2) систему міжнародно-правових документів стосовно статусу національних меншин, підписаних і ратифікованих Україною;

3) правові акти державних органів виконавчої влади, спрямовані на забезпечення національної самобутності та задоволення національно-культурних потреб представників різних національних меншин;

4) державні органи загальної та спеціальної компетенції, які безпосередньо займаються проблемами розвитку національних меншин, здійснюють контроль за дотриманням чинного законодавства у сфері міжнаціональних відносин та національно-культурного розвитку;

5) систему громадських організацій і рухів, покликаних сприяти задоволенню національно-культурних потреб національних меншин;

6) цільові програми національно-культурного відродження націй і народностей;

7) спеціальні фонди розвитку національних меншин.

Серед форм реалізації прав національних меншин в Україні на регіональному рівні виділяють індивідуальну та колективну. Індивідуальна форма реалізації прав національних меншин характеризується різноманітною активністю в реалізації окремих прав представниками різних національних меншин залежно від національного самоусвідомлення, громадянської активності, матеріального становища та інших чинників. Наприклад, високий рівень активності окремих національних спільнот у сфері реалізації економічних та культурних прав, особливо кримських татар, німців та угорців.

Щодо колективної форми реалізації прав, то вона здійснюється особами з числа національних меншин шляхом їх участі у громадських та інших неурядових

організаціях, створених за національною ознакою, релігійних об'єднаннях та участі в управлінні місцевими справами. Вона характеризується різною активністю реалізації прав окремими національними меншинами.

Питання для самоконтролю

1. Дайте визначення понять «титульна нація» та «національні меншини».
2. Назвіть основні ознаки, які характеризують належність індивідів до національної меншини.
3. Що таке національно-культурна та національно-територіальна автономії?
4. У чому полягає відмінність між національно-культурною та національно-територіальною автономією?
5. Назвіть основні права національних меншин.
6. Розкрийте конституційно-правовий статус національних меншин в Україні.

Розділ 8

ГЕНДЕРНА РІВНІСТЬ ЯК ОСНОВА ДЕМОКРАТИЧНОГО СУСПІЛЬСТВА

§ 1. Гендерна рівність як складова загального принципу рівності прав

Одним із найвагоміших загальнолюдських принципів є принцип рівності – визнання того, що всі люди мають бути рівними між собою незалежно від будь-яких особливостей.

Однією з таких особливостей людини є її стать. І те, що має бути цінністю і для людини, і для держави, іноді стає перешкодою до реалізації особою своїх прав. Ця особливість нерідко стає руйнівною у процесі реалізації принципу рівності основних прав та свобод людини. Одним із проявів принципу рівності є рівність чоловіків і жінок, тобто незалежність рівного підходу від статі, що дістав назву принципу гендерної рівності.

Гендер у перекладі з англійської мови означає біологічні, соціальні, культурні особливості людини залежно від статі. Гендер стосується не лише чоловіків та жінок як окремих індивідів, а й характеризує відносини між ними як соціально-демографічними групами. Загалом під *гендерними відносинами розуміють реалізацію соціальних ролей жінок і чоловіків, дівчаток та хлопчиків, і те, як вони соціально вибудовуються.*

Конструювання та зміна гендерних ролей залежить від правової системи суспільства та держави, часу, культури, традицій, справедливого розподілу матеріальних ресурсів, закріплення прав, свобод та обов'язків тощо.

З погляду права *гендер – це впорядкована модель соціокультурних відносин, яка передбачає рівність соціальних та юридичних можливостей, що не залежать від статі особи.*

Поняття «гендер» та «стать» слід розрізняти, оскільки, з правової точки зору, вони не є ідентичними та взаємозамінними. На відміну від «гендера», який розглядається як поняття, що виражає психологічні, соціальні, культурні особливості, незалежні від тих, що опосередковують біологічну стать, «стать» визначає анатомо-біологічні особливості особи, наявність тих чи інших вроджених (або набутих) анатомічних відмінностей. При цьому біологічна стать має дуже обмежену варіативність, тоді як варіації гендеру є значними.

Гендер має певну структуру, до якої входять такі поняття, як «маскуліність», «фемінність» та «андрогінність». Поняття «маскуліність» (лат. masculinus – чоловічий; тут – мужність, сила) та «фемінність» (лат. femina – жінка, самка; тут – жіночність) не пов'язані з біологічною статтю. Вони означають

характеристики, історично сформовані особливостями культури певного суспільства. Маскулінність асоціюється з активністю, незалежністю, самовпевненістю, а фемінність – із залежністю, несміливістю, сентиментальністю. Вищий рівень споріднення рис маскулінності та фемінності, досягнутий однією особою, свідчить про її андрогінність (грец. androgynos – двостатевий). Під андрогінністю розуміють індивідуальну здатність особи залежно від конкретних ситуативних умов діяти водночас і по-жіночому, і по-чоловічому.

Маскулінність, фемінність та андрогінність є передумовами певної моделі соціальної поведінки. Андрогінна особа має більший вибір варіантів моделювання поведінки, є гнучкішою щодо пристосування у сучасному соціумі. Як результат – така особа здатна максимально реалізувати свої права, гарантовані державою, незважаючи на належність до тієї чи іншої біологічної статі. Тобто представник однієї статі може виконувати ролі, які суспільство вважає притаманними іншій статі. Зараз жінка може виконувати роботу та обіймати посади, які навіть 50 років тому вважалися суто чоловічими, наприклад державне управління, служба у воєнізованих формуваннях тощо. Водночас чоловіки отримали право виходу у декретну відпустку по догляду за дитиною, що ще кілька десятиліть тому було неприйнятним, незрозумілим для суспільства та не передбачено законодавством.

Розмежувати поняття «стать» та «гендер» можна на основі нижченаведених ознак.

Ознаки статі:

- з'являються природним шляхом (без зовнішнього впливу, від народження людини);
- є універсальними, не залежать від соціальних факторів, держави, культури, релігії (наприклад, лише жінки народжують дітей);
- у процесі еволюції не змінюються (існували з моменту появи людства);
- властиві лише одній статі.

Ознаки гендеру:

- є культурною традицією (сформовані у процесі розвитку суспільства);
- мають істотні відмінності залежно від держави і, навіть, від місцевості, де людина мешкає, чи соціального прошарку в одній державі;
- можуть змінюватися з часом;
- властиві людям різної статі.

Наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. актуальність питань, пов'язаних із гендерною рівністю в усіх сферах життя людства, зростає, адже процес формування конституційного законодавства у сучасних державах характеризується декларуванням у ньому принципу рівних прав і можливостей. Конституційне закріплення рівності статей є характерним нарівні з такими особливостями, як національна і расова незалежність, мова, віросповідання, соціальне походження, політичні переконання тощо.

Цінність демократичних принципів і фундаментальних прав людини вимагає забезпечення справедливої гендерної рівності. Рівність чоловіків і жінок

належить до основних прав людини, тому закріплення цього принципу є важливим для забезпечення прав і свобод людини і громадянина загалом. У концептуальному плані цей принцип пронизує всі конституційні права і свободи.

Гендерна рівність – *рівний правовий статус жінок і чоловіків та рівні можливості для його реалізації, що дозволяє особам обох статей брати рівну участь у всіх сферах життєдіяльності суспільства.*

Конструкція гендерної рівності розкривається через категорію прав людини як універсального стандарту рівності, який є єдиним для обох статей. Гендерна рівність є принципом правового статусу людини, до складу якого входять: рівні права, свободи та обов'язки жінки і чоловіка; врахування особливостей (фізіологічних, психологічних тощо) статей у правовому регулюванні; система засобів гарантування рівності статей у державі.

Рівність прав – це законодавче наділення однаковими правами осіб чоловічої та жіночої статей у всіх сферах життя; **рівність можливостей** – забезпечення (гарантії) на практиці рівних умов щодо рівного розподілу, використання політичних, економічних, соціальних та культурних цінностей, які виключають дискримінацію та обмеження будь-якої статі, що негативно впливають на життєдіяльність і самовираження; забезпечення рівних умов для реалізації прав та можливостей; **гендерна симетрія** – стан, при якому принцип рівних прав і можливостей для жінок і чоловіків реалізований на практиці.

Структурними елементами гендерної рівності є:

- а) формальна рівність (закріплена законодавчо);
- б) рівність можливостей (правове врівноваження вихідних умов для усіх людей, незалежно від їх індивідуальних особливостей);
- в) рівність результату (цілеспрямоване забезпечення ліквідації для конкуруючих сторін перешкод, які можуть бути зумовлені попередньою дискримінацією).

Безперечно, традиції, звичаї усталеної моралі, політичні норми, норми релігії та інші соціальні норми різних держав суттєво впливають на законодавче закріплення рівних прав і можливостей. Справедлива рівність можлива лише як рівність можливостей у реалізації здібностей, як надання рівних прав для розвитку тих природжених і набутих якостей, якими люди наділені, як справедливий розподіл прав і обов'язків, тобто як доступність справедливості.

Суттєвою перешкодою на шляху розвитку людства, яка нині притаманна всім суспільствам, незалежно від політичного устрою та рівня соціально-економічного розвитку і виявляється в неоднакових можливостях жінок і чоловіків щодо структур влади, сфери освіти та зайнятості, доходу та власності, є гендерна нерівність.

Гендерна нерівність – *нерівні права жінок і чоловіків, які створюють систему обмежень або привілеїв за ознакою статі.* До гендерної нерівності також можна віднести нерівні умови для реалізації рівних прав жінок і чоловіків.

Крайнім проявом гендерної нерівності є **гендерна дискримінація** – *довільне, необґрунтоване, невинуватене обмеження прав і можливостей людей (як*

жінок, так і чоловіків) залежно від їх статі, що зменшує для них можливості у різних сферах життєдіяльності суспільства.

В основі гендерної дискримінації за *статевою ознакою* лежить **сексизм** – система *упереджених поглядів і думок, зневажливе ставлення до представників тієї чи іншої статі* (дискримінація при прийнятті на роботу, в оплаті праці, в кар'єрному зростанні).

Історично склалося, що цей прояв дискримінації частіше виникає щодо жінок. Але сексизм може мати місце стосовно будь-якої статі. Крім того, він має безліч проявів у суспільстві, причому як у країнах з розвинутою демократією, так і в інших країнах.

Ще одним фактором, який впливає на реалізацію принципу гендерної рівності у конкретному суспільстві, є гендерні стереотипи. Вони можуть створювати умови як для реалізації гендерної рівності, так і гендерної нерівності. Як приклад можна навести діючі у суспільстві, але законодавчо не закріплені «норми поведінки та дій» – переконання, що місце жінки на кухні; жінка повинна займатися вихованням дітей; активність повинен проявляти чоловік; права на дошлюбні стосунки мають лише чоловіки; основні риси характеру жінки – м'якість і слабкість; чоловік зобов'язаний забезпечувати сім'ю; при розлученні подружжя діти залишаються з матір'ю.

Варто звернути увагу на те, що однією із соціальних передумов різного роду викривлень та перекосів при реалізації принципу рівності прав жінок і чоловіків є **гендерна асиметрія** – *непропорційна представленість соціальних і культурних ролей обох статей (а також уявлень про них) у різних сферах життя*. Гендерна асиметрія є формою приниження прав як жінок, так і чоловіків.

Асиметрія має значні прояви у багатьох сферах. Найменша кількість жінок представлена у таких галузях, як інформаційні технології, антикризове управління, будівництво та нерухомість, виробництво та технології, видобуток сировини (7–15 %). Попри встановлені законами рівні можливості для професійного розвитку, більшість жінок дотримуються усталених стереотипів щодо сфери їх професійної діяльності – управління персоналом, фітнес, творчість та розваги, освіта, туризм, готелі, ресторани тощо.

Звертаючись до положень конституцій деяких зарубіжних країн, можна помітити тенденцію до розширення переліку ознак, за якими заборонена дискримінація. Так, у Конституції Республіки Сербія 2006 р. зазначено, що усі мають право на рівний захист, без дискримінації. Будь-які форми прямої і непрямой дискримінації за будь-якою ознакою, як-то раса, стать, національне походження, народження, релігія, політична чи інша думка, майновий статус, культура, мова, вік, розумова чи фізична нездатність, – заборонені (ст. 21).

Не вважаються дискримінацією за ознакою статі:

- спеціальний захист жінок під час вагітності, пологів та грудного вигодовування дитини;
- обов'язкова строкова військова служба для чоловіків, передбачена законом;
- різниця в пенсійному віці для жінок і чоловіків, передбачена законом;

– особливі вимоги щодо охорони праці жінок і чоловіків, пов'язані з охороною їх репродуктивного здоров'я;

– позитивні дії, тобто спеціальні тимчасові заходи, що мають правомірну об'єктивно обґрунтовану мету, спрямовану на усунення юридичної чи фактичної нерівності у можливостях жінок і чоловіків щодо реалізації прав і свобод, встановлених законодавством.

§ 2. Форма правління і політичний режим як фактори, що впливають на соціальну рівність чоловіка і жінки в зарубіжних країнах

Як відомо з теорії держави і права, форма держави у найбільш загальному вигляді являє собою юридичну конструкцію, яка складається з трьох елементів: форми правління, форми територіального устрою і політичного режиму. Кожен із цих елементів так або інакше впливає на правовий статус особи, складовим елементом якого є принципи правового статусу особи, зокрема принцип соціальної рівності чоловіка і жінки.

Переважає більшість держав визнала основні права і свободи людини, їх рівність, незалежно від раси, статі, національності, соціального та майнового стану, релігії тощо. Однак у світі дотепер залишається досить багато країн, де не лише соціальне та економічне, а й правове становище жінки та чоловіка кардинально відрізняється. Така ситуація спостерігається, зазвичай, у країнах з тоталітарним, авторитарним режимом, абсолютних, теократичних монархіях. У цих країнах і досі жінки є майже безправними у більшості сфер життя та залежними від чоловіків.

У країнах з тоталітарним або авторитарним режимом або у тих, де панують закони шаріату, можна спостерігати ситуацію, коли жінки порівняно з чоловіками знаходяться у значно гіршому становищі, що стосується можливості навчатися, працювати, самореалізовуватися за власними уподобаннями. Така ситуація у деяких державах знайшла своє відображення на законодавчому рівні, а в інших є результатом традицій, що сформувалися протягом багатьох століть.

Наприклад, у Китаї жінки не лише мають значні труднощі із працевлаштуванням, а й на рівних з чоловіками посадах отримують меншу заробітну платню. У Гвінеї жінки не можуть працювати взагалі, якщо їм це забороняє чоловік. Подібне законодавство й у Демократичній Республіці Конго, де жінка не має права укласти фінансові угоди і займатися торгівлею без дозволу чоловіка, що суттєво обмежує можливості жінок. У деяких країнах Близького Сходу жінка не лише не може самостійно прийняти рішення щодо свого життя, освіти тощо, вона фактично не має права на свободу пересування без супроводу чоловіка – батька, брата, чоловіка тощо.

У Республіці Малі жінка має право повторно вийти заміж лише через 3 місяці після розлучення, а вдова – лише через 4 місяці і 10 днів після смерті чоловіка. Однак для чоловіків таких обмежень не існує. До того ж у законодавстві цієї країни закріплено, що жінка має в усьому коритися своєму чоловікові. В Ірані при

розгляді справ у суді у стандартних випадках потрібні свідчення двох чоловіків. Якщо покарання буде суворим, «досить свідчень двох порядних чоловіків і чотирьох порядних жінок». Тож свідчення однієї жінки дорівнює половині свідчення чоловіка.

У Тунісі, як і в низці інших мусульманських країн, закони про спадок майже завжди працюють на чоловіків: чоловік у родині отримує вдвічі більшу частину спадку, ніж жінка у тій самій родині. У Єгипті жінка, яка зрадила чоловікові, може потрапити за ґрати на термін до 2 років, тоді як чоловік, який уб'є дружину і її коханця «в стані афекту», може бути покараний лише затриманням на 24 години.

Водночас у країнах Європи, Латинської та Північної Америки ситуація інша, оскільки має місце фактичне визнання рівності прав, свобод та можливостей чоловіків та жінок, що сприяє утвердженню прав людини та гендерної рівності. Але і в цих державах має місце порушення принципу гендерної рівності. Наприклад, у США жінка-іноземка не може отримати громадянство США для своїх дітей, народжених поза шлюбом від громадянина США на території іншої країни, до тих пір, поки їх батько не надасть письмове зобов'язання підтримувати дитину фінансово.

Розрізняють дві основні моделі гендерної рівності, засновані на політико-правових характеристиках суспільства, за допомогою яких гендерна рівність втілюється в життя: скандинавську та американську.

Для *гендерної політики скандинавських країн* характерним є те, що:

– політичними суб'єктами гендерних перетворень у скандинавських країнах виступають: держава, політичні партії, громадські організації, ЗМІ, органи місцевого самоврядування, судова система.

– зрушення гендерної ситуації в скандинавських країнах відбулися під впливом потужного солідаризованого жіночого руху;

– ефективним засобом досягнення гендерної рівності було запровадження інституту гендерного квотування;

– створення жіночих секцій у політичних партіях стало невід'ємною складовою частиною політичної культури скандинавських країн;

– у Норвегії, Фінляндії, Швеції напрацьований системний механізм впровадження гендерної рівності у всі сфери суспільства.

Найбільш ефективну та дієву політику щодо гендерної рівності впровадили Данія, Ісландія, Норвегія, Фінляндія та Швеція. Жінки цих держав за багатьма параметрами політичної участі (представництво в парламенті, законодавчих органах та урядах, муніципалітетах та органах регіонального управління) випереджають інші країни світу. Вони займають посади голів великих міст, спікерів у парламентах, лідерів політичних партій. У 1980–1990-ті роки Г. Брунтланд тричі була прем'єр-міністром Норвегії, завоювавши собі великий авторитет усередині країни та на міжнародній арені. У лютому 2000 р. у Фінляндії Т. Халонен стала першою жінкою-президентом у Скандинавії. Жінки були допущені навіть на посаду священиків: у Норвегії в 1952 р., Швеції – у 1958-му, у Фінляндії – у 1988 р. До речі, у Великій Британії аналогічне рішення було прийнято лише у 1992 р.

Раніше, ніж в інших країнах, у Норвегії, Фінляндії та Швеції також було прийнято законодавство, яке закріпило рівну оплату за рівну працю.

Разом із тим *гендерна політика за американської моделі* сформувалась кардинально іншим шляхом, ніж у європейських країнах, що було обумовлено відмінною політичною системою та місцевими особливостями. Основним рушійним суб'єктом у США виступили громадські організації жінок, найбільш відомою серед яких є Національна організація жінок, заснована у 1966 р.

Враховуючи той факт, що громадські ініціативи не знайшли свого конституційного закріплення, вирішення проблеми гендерного дисбалансу здійснювалося в окремих сферах. Так, у 1963 р. був прийнятий перший антидискримінаційний закон – про рівну оплату за рівноцінну працю; 1968 р. – закон про рівність у житловому будівництві; 1970-ті роки – встановлення рівності у галузі підприємницької діяльності; 1972 р. – поправка до закону про вищу освіту (заборона дискримінації, в тому числі за ознакою статі).

У результаті діяльності жіночих громадських організацій та під їх тиском у США поступово був сформований державний механізм гендерної політики, що охопив всі три гілки влади. Антидискримінаційне законодавство підкріплювалось створенням низки структур виконавчої влади (наприклад, Президентська комісія по статусу жінок), що відповідали за утвердження принципу гендерної рівності на практиці. Судова система на всіх рівнях розглядала справи щодо гендерної дискримінації, а Верховний Суд скасовував закони, що мали дискримінаційний характер.

Серед факторів, що суттєво впливають на реалізацію принципу гендерної рівності, слід виділити гендерну політику держав, яка безпосередньо залежить від форми правління та існуючого політичного режиму. У державах, політичний режим яких заснований на повазі до демократичних цінностей, принцип гендерної рівності розглядається як невід'ємна складова частина більш загального конституційного принципу рівності прав і свобод. Як правило, деталізація гендерних аспектів відбувається на рівні галузевого законодавства. Найбільш чітко це відображено у нормах виборчого законодавства, соціального забезпечення і державного управління.

Водночас у державах, де існує недемократичний політичний режим, існують обмеження щодо реалізації принципу гендерної рівності, як у сімейному, так і державно-політичному житті. Такий стан речей сьогодні переважає в державах, де офіційною ідеологією визнається іслам (наприклад, Йорданія, Кувейт, Саудівська Аравія).

Коран не прописує якісь гендерні ролі в родині, однак традиційно вони чітко встановлені, і чоловік і жінка займають своє місце і виконують приписані їм суспільством обов'язки. Зміна гендерних ролей у тій або іншій родині, особливо стосовно чоловіка, вважається принизливою і осуджується суспільством. У суспільній свідомості за жінкою не вкоренився образ працівниці й політичного лідера, а й досі продовжує домінувати образ матері-доглядальниці, виховательки й домогосподарки. Тому жінки практично не беруть участі у виробленні державної

політики, залишаючись пасивними спостерігачами й виконавцями, а також реципієнтами соціальної допомоги. Тоді як реалізація громадянських прав передбачає повноцінну участь не лише чоловіків, а й жінок на всіх рівнях функціонуючих у суспільстві соціальних інституцій, включаючи однаковий доступ до усіх позицій соціальної структури суспільства. Політика держави, основні принципи та механізми втілення якої формуються переважно представниками однієї статі, не може відповідати потребам усіх громадян. Відсутність чи мізерне представництво жінок в органах, що приймають політичні рішення, є важливою проблемою навіть для сучасних ліберальних демократій, не кажучи вже про країни, що розвиваються чи трансформуються.

Питання участі жінок в управлінні державою у сучасному світі набуває актуальності та вирішується у багатьох країнах шляхом утвердження гендерної рівноваги як основи демократичного суспільства та важливої передумови сталого громадянського суспільства, зокрема за допомогою встановлення гендерних квот.

Гендерні квоти – це політико-правовий спосіб згладжування наслідків гендерної дискримінації в усіх суспільних сферах шляхом надання легітимної політичної трибуни для представництва та реалізації відповідних соціальних інтересів.

Гендерні квоти являють собою різновид позитивної дискримінації, тобто систему пільг, заохочень, заборон і компенсацій, спрямованих на підвищення соціального статусу жінок. Головною метою гендерного квотування є подолання історичної несправедливості, ізоляції жінки від участі у політичному житті, залучення жінок до прийняття управлінських рішень, забезпечення участі жінок у представницьких органах влади. Гендерні квоти можуть бути встановлені для обох статей, однак, зважаючи на те, що частка чоловіків в органах управління становить близько 90 %, такі квоти встановлюються переважно для жінок.

Гендерні квоти, як свідчить світовий досвід, є доволі поширеною практикою – зі 193 держав-членів ООН, що мають парламент, жінки представлені у вищому законодавчому органі 173-х країн. При цьому лише у 83 із них застосовуються гендерні квоти.

У деяких європейських країнах є певні юридично закріплені вимоги до представництва жінок у парламенті. Якщо прослідкувати хронологічно розвиток представництва жінок у парламентах Фінляндії, Швеції та Норвегії (на базі даних Г. Каплана за 1929–1990 рр., а також Міжпарламентського союзу за 2000–2012 рр.), то побачимо планомірний розвиток – постійне збільшення цього показника. Так, з 1990 р. по 2012 р. цей показник збільшився у Фінляндії з 31,5 % до 42,5 %, у Швеції – з 38,1 % до 44,7 %, а в Норвегії – з 35,8 % до 39,6 %.

Питання рівного представництва чоловіків і жінок в обох палатах парламенту на виборах 2019 р. висувалося як політичні гасла в Аргентині, яка стала ще однією державою, що врегулювала гендерну репрезентацію у парламенті, після Болівії, Еквадору, Коста-Ріки, Нікарагуа та Мексики. Загалом, близько 15 країн Латинської Америки мають законодавство щодо гендерного паритету або встановили квотування від 20 до 50 відсотків виборних посад.

Є чотири основні правові механізми впровадження квотування:

1. Конституційні положення. Застосування принципу рівних можливостей для визначення парламентського представництва (резервування місць у парламенті) може формулюватися у конституції із зазначенням пропорцій.

2. Виборче законодавство. Регламентація застосування принципу рівних можливостей суб'єктами виборчого процесу, визначення гендерної норми і встановлення санкцій за порушення цього принципу у виборчих законах або законах про партії.

3. Окремий закон про рівноправність (рівний статус). Окрім того, принцип рівних можливостей тут може підкріплюватися положеннями виборчого законодавства.

4. Статuti політичних партій. Близько 200-т партій у 61-й країні в такий спосіб регламентують досягнення гендерної рівності.

Правові механізми впровадження квотування можуть у деяких випадках поєднуватися.

Європейські тенденції у сфері досягнення гендерної рівності відображені у Стратегії гендерної рівності Ради Європи на 2018–2023 рр. і є ключовим орієнтиром реалізації конституційного принципу рівності прав і свобод в Україні.

§ 3. Політика гендерної рівності в Україні

Україна ратифікувала основні міжнародні документи щодо забезпечення рівних прав і можливостей для чоловіків і жінок, визначивши для себе забезпечення гендерної рівності як важливої складової подальшого розвитку та як один із пріоритетів державної політики, що знайшло своє відображення у Конституції України 1996 р. Стаття 21 Основного Закону закріплює вільність і рівність усіх людей у своїй гідності та правах; а ст. 24 – відсутність привілеїв чи обмежень за ознаками статі.

Конституція України визначила і напрями гендерного соціального нормотворення, які включають у себе: системи правових гендерних норм – через систему державних органів; системи політичних гендерних норм – через програми і статuti політичних партій; системи корпоративних норм – через статuti громадських організацій; традиції і звичаї – у діяльності всіх організаційних структур державного, партійного та громадського змісту, моралі – як базову нормативну основу функціонування суспільних відносин.

Окрім Конституції України, принцип гендерної рівності гарантований також Кодексом законів про працю України 1971 р., законами України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 8 вересня 2005 р., «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 6 вересня 2012 р., іншими нормативно-правовими актами.

Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» дає поняття гендерної рівності як рівний правовий статус жінок і чоловіків та рівні можливості для його реалізації, що дозволяє особам обох статей брати рівну участь у всіх сферах життєдіяльності суспільства.

Відповідно до Закону, державна політика щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків спрямована на:

- утвердження гендерної рівності;
- недопущення дискримінації за ознакою статі;
- застосування позитивних дій;
- запобігання та протидію насильству за ознакою статі, у тому числі всім проявам насильства стосовно жінок;
- забезпечення рівної участі жінок і чоловіків у прийнятті суспільно важливих рішень;
- забезпечення рівних можливостей жінкам і чоловікам щодо поєднання професійних та сімейних обов'язків;
- підтримку сім'ї, формування відповідального материнства і батьківства;
- виховання і пропаганду серед населення України культури гендерної рівності, поширення просвітницької діяльності у цій сфері;
- захист суспільства від інформації, спрямованої на дискримінацію за ознакою статі.

Реалізація політики гендерної рівності включає в себе низку заходів, серед яких удосконалення нормативно-правової бази, механізму проведення гендерно-правової експертизи та впровадження статистичних показників у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; зменшення гендерного дисбалансу у сфері державної служби та управління людськими ресурсами; збільшення частки жінок серед народних депутатів України, депутатів обласних та місцевих рад (міст обласного значення) тощо.

У квітні 2018 р. Уряд України ухвалив Державну соціальну програму забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 р. Метою цього акта є вдосконалення механізму забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життя суспільства та впровадження європейських стандартів рівності.

Програмою визначено, що поєднання політики гендерного інтегрування в усіх сферах життя і за всіма напрямками суспільного розвитку та поліпшення становища жінок у тих сферах, де існує нерівність (зокрема, забезпечення рівних прав для жінок і чоловіків, наданих їм Конституцією України; розширення економічних можливостей для жінок у сферах зайнятості, розвитку підприємницького потенціалу; усунення негативних гендерних стереотипів; урахування особливих потреб усіх категорій жінок і чоловіків незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак), є основою забезпечення гендерної рівності та сталого розвитку суспільства.

Досягнення юридично значущих результатів у реалізації політики гендерної рівності в Україні забезпечується системою загальних та юридичних гарантій.

Згідно зі статтею 7 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» до інституційних гарантій віднесено такі органи, установи та організації:

- 1) Верховна Рада України;
- 2) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини;
- 3) Кабінет Міністрів України;
- 4) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;
- 5) органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, визначені в їх складі уповноважені особи (координатори) з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;
- 6) громадські об'єднання.

Серед процесуальних гарантій особливе місце посідає гендерно-правова експертиза законодавства. Вперше у законодавчий процес України дане поняття вводить Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». Відповідно до ст. 1 цього закону **гендерно-правова експертиза** – *аналіз чинного законодавства, проєктів нормативно-правових актів, результатом якого є надання висновку щодо їх відповідності принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.*

Згідно з ч. 4 ст. 4 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» порядок проведення гендерно-правової експертизи визначається Кабінетом Міністрів України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 р. № 997 «Питання проведення гендерно-правової експертизи» затверджено Порядок гендерно-правової експертизи, яким визначено механізм проведення гендерно-правової експертизи законодавства та проєктів нормативно-правових актів в усіх сферах законодавства.

Метою проведення гендерно-правової експертизи є:

- 1) проведення комплексного дослідження законодавства та проєктів нормативно-правових актів у частині їх відповідності міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та резолюціям міжнародних конференцій, міжнародних організацій, їх органів з прав людини стосовно дотримання принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;
- 2) запобігання прийняттю та наявності нормативно-правових актів, положення яких не відповідають принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Гендерно-правова експертиза законодавства проводиться Мін'юстом щодо законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та інших нормативно-правових актів.

У разі встановлення невідповідності акта законодавства принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків Мін'юст надсилає висновок з обґрунтованими зауваженнями органу, що прийняв такий акт.

Копія такого висновку також надсилається Мінсоцполітики та Кабінету Міністрів України.

Гендерно-правова експертиза нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади, нормативно-правові акти яких підлягають державній реєстрації, здійснюється під час такої реєстрації структурними підрозділами апарату та територіальними органами Мін'юсту, відповідальними за проведення державної реєстрації нормативно-правових актів.

Привертає до себе увагу той факт, що гендерно-правова експертиза проєктів нормативно-правових актів проводиться як розробником проєктів актів на стадії їх підготовки, так і Мін'юстом під час проведення правової експертизи.

Результати проведення Мін'юстом гендерно-правової експертизи проєкту нормативно-правового акта відображаються у висновку Мін'юсту за результатами його правової експертизи, в якому зазначається інформація про наявність норм, які не відповідають принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, та подаються пропозиції щодо необхідності доопрацювання проєкту нормативно-правового акта в разі їх виявлення, або про відсутність таких норм.

§ 4. Принцип гендерної рівності в правоохоронних органах України

Побудова демократичної, соціальної та правової держави, визначена нормами ст. 1 Конституції України, потребує глибоких перетворень у сфері соціально-політичних відносин у суспільстві, що передбачає вдосконалення діяльності правоохоронних органів у цілому і Національної поліції України зокрема, як одного з гарантів забезпечення успішної реалізації вказаних процесів. А тому процес становлення гендерної рівності в діяльності зазначених органів як складової державної політики викликає не лише необхідність дотримання прав жінок-правоохоронців, але й розроблення відповідних заходів.

Уперше гендерний підхід як елемент реформування системи МВС України знайшов своє закріплення у Стратегії розвитку системи МВС до 2020 року. Кожен стратегічний пріоритет Стратегії розвитку перетинається з базовим принципом рівних прав та можливостей для жінок і чоловіків. Гендерна політика була визначена як одна з основоположних складових правоохоронної системи.

Ще одним кроком упровадження гендерної політики в діяльність МВС стало розроблення та затвердження Плану заходів міністерства щодо реалізації резолюції Ради безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека», який охоплює всю систему Міністерства внутрішніх справ та за своїм наповненням значно ширший ніж Національний План дій, оскільки включає в себе ще дочірні резолюції.

Серед практичних кроків щодо реалізації зазначених документів варто виділити розроблення мережі радників із гендерних питань, запровадження роботи мобільних груп поліції з протидії домашньому насильству «ПОЛІНА», створення в МВС самостійного Сектору з питань дотримання гендерної рівності та роботу щодо врегулювання та вдосконалення законодавства України з питань гендерно обумовленого насильства. Крім того, проводиться гендерний аналіз Правил

етичної поведінки МВС та ЦОБВ, діяльність яких спрямовується та координується через Міністра внутрішніх справ, з урахуванням дотримання принципів рівних прав та можливостей для жінок та чоловіків та недискримінації.

Новелою у регулюванні питань гендерної рівності у підрозділах Національної гвардії України є наказ Міністерства внутрішніх справ від 13 березня 2018 р. № 189, яким передбачається скасування як такого переліку військово-облікових спеціальностей та посад для військовослужбовців-жінок рядового, сержантського і старшинського складу. Це автоматично означає, що відтепер жінки у званні до старшого прапорщика включно можуть обіймати всі посади.

Важливу роль у реалізації принципу гендерної рівності у правоохоронних органах України відіграють громадські організації. Так, Українська асоціація представниць правоохоронних органів є одним із загальнонаціональних механізмів забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків у правоохоронних органах у рамках процесу запровадження комплексного гендерного підходу.

Разом із тим проблемними залишаються наступні аспекти професійної діяльності жінок-поліцейських:

- проблеми, що виникають через необхідність поєднання служби з домашніми обов'язками;

- протиріччя між інтересами державної служби та репродуктивною функцією жінок;

- дискусійність позитивного впливу психофізіологічних особливостей жінок на якість виконання ними професійних обов'язків (зокрема, більш високий рівень емоційності, самокритичності та комунікабельності; розвиненість інтуїції, емпатії; більш високий рівень виконавчої дисципліни; більша схильність до робочих стресів; менша залежність від шкідливих звичок (алкоголь, куріння); менша фізична сила; більш низький рівень агресивності);

- розрив, що існує між декларацією рівних можливостей та реальним рівнем дискримінації жінок;

- наявність проблеми сексуальних домагань на робочому місці;

- проблема адаптації до умов роботи у чоловічому середовищі;

- проблемні питання у сфері соціальної та правової захищеності жінок.

Реформа правоохоронних органів позитивно вплинула на гендерний баланс особового складу, скасувавши обмеження за ознакою статі при прийнятті на службу. Станом на кінець 2018 р. в Україні загальна кількість жінок у поліції становила понад 22 %. У Канаді, наприклад, кількість жінок в поліції становить приблизно 27–28 %, а в багатьох інших країнах – менше 20 %.

Питання для самоконтролю

1. Чому гендерна рівність розглядається як основа демократичного суспільства?
2. Чим відрізняються поняття «гендер» та «стать»?

3. Що таке гендерна рівність та гендерна нерівність?
4. Як впливають на реалізацію принципу гендерної рівності форма правління та політичний режим?
5. Охарактеризуйте основні моделі гендерної політики сучасних держав.
6. Визначте основну мету гендерного квотування.
7. Визначте основні завдання гендерно-правової експертизи.
8. Як можна охарактеризувати стан дотримання принципу гендерної рівності в Україні?

Розділ 9

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ

§ 1. Поняття інформації. Інформаційна політика в Україні

Інформація виступає основним об'єктом інформаційного суспільства, і її роль сьогодні важко переоцінити. Відображаючи реальну дійсність, вона інтегрується у всі напрямки діяльності держави, суспільства, громадянина. Від її якості та достовірності, оперативності одержання залежать численні рішення, що приймаються на різних рівнях – від глави держави до громадянина.

Відповідно до Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. (в редакції закону від 13 січня 2011 р.) **інформацією** визначено *будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді*. При цьому про достовірність цієї інформації мова не йде.

Крім того, інформацію визначають як сукупність відомостей про матеріальний і духовний світ, про закономірності й тенденції його розвитку, які можна відтворювати шляхом передачі усним, письмовим або електронним способом.

Інформація, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень та яка становить суспільний інтерес отримала назву публічна інформація.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. у ст. 1 закріплює, що **публічна інформація** – *це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом*.

У будь-якому суспільстві інформація, у тому числі й публічна, виконує такі основні функції:

- інтегративну (згуртування членів суспільства і соціальних груп);
- комунікативну (спілкування та взаєморозуміння);
- інструментальну (участь в організації виробництва та управління);
- пізнавальну (встановлення об'єктивних закономірностей природи, суспільства, мислення).

Сьогодні Україна переходить від індустріального суспільства до інформаційного. На сучасному етапі інформаційна політика України здійснюється в умовах, коли концепція інформаційного суверенітету перебуває на стадії формування.

Водночас інформаційна галузь належить до стратегічних інтересів будь-якої країни й потребує особливої уваги. Саме через інформаційну політику здійснюється вплив держави на інформаційні відносини у суспільстві.

Державна інформаційна політика – це сукупність основних напрямів і способів діяльності держави з отримання, використання, поширення та зберігання інформації.

Державна інформаційна політика передбачає з'ясування проблем, що існують в інформаційній сфері, та вироблення шляхів і способів їх подолання, визначення перспектив та цілей її розвитку, встановлення конкретних завдань та напрямків реалізації державної політики на цьому шляху, прогнозування результатів та передбачення можливих негативних наслідків її проведення, визначення системи суб'єктів та вироблення конкретних форм, методів, способів і заходів здійснення державної політики в інформаційній сфері.

Головними напрямками і способами державної інформаційної політики в Україні є:

- забезпечення доступу громадян до інформації;
- забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації;
- створення національних систем і мереж інформації;
- зміцнення матеріально-технічних, фінансових, організаційних, правових і наукових основ інформаційної діяльності;
- створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства;
- забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- забезпечення ефективного використання інформації;
- сприяння постійному оновленню, збагаченню та зберіганню національних інформаційних ресурсів;
- створення загальної системи охорони інформації;
- сприяння міжнародному співробітництву в галузі інформації і гарантування інформаційного суверенітету України; сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору;
- сприяння задоволенню інформаційних потреб закордонних українців.

У кожному напрямку держава визначає самостійні заходи або проекти, тобто конкретні заплановані комплекси дій або їх упорядковану сукупність, в результаті виконання яких вирішуються головні завдання по досягненню цілей державної інформаційної політики.

Завдання державної інформаційної політики являє собою бажаний результат діяльності державних органів і посадових осіб в інформаційній сфері на певному, відносно стабільному інтервалі або в деякий конкретний момент суспільного розвитку, пов'язаний із досягненням мети державної інформаційної політики.

До основних завдань державної інформаційної політики належить:

- створення розвиненого інформаційного середовища;
- модернізація інформаційної інфраструктури;

- розвиток інформаційних і телекомунікаційних технологій;
- ефективне формування і використання національних інформаційних ресурсів та забезпечення вільного доступу до них;
- розвиток незалежних засобів масової інформації і забезпечення громадян суспільно важливою інформацією;
- сприяння міжнародному співтовариству в інформаційній сфері та утвердження інформаційного суверенітету України;
- запобігання загрозі заподіяння в процесі інформаційної діяльності шкоди життєво важливим інтересам особи, суспільства, держави.

Наявність завдань державної інформаційної політики дозволяє розбити процес досягнення мети державної інформаційної політики.

Виконання завдань інформації політики залежить від суб'єктів інформаційних правовідносин. Суб'єктами інформаційних правовідносин є фізичні особи, юридичні особи, об'єднання громадян, суб'єкти владних повноважень. Кожен із цих суб'єктів повинен володіти інформаційною правосуб'єктністю, тобто здатністю мати інформаційні права та нести відповідні інформаційні обов'язки. Змістом інформаційної правосуб'єктності є правоздатність, дієздатність та деліктоздатність.

Інформаційна правоздатність особи полягає у невідчужуваній юридичній здатності бути носієм відповідних прав та обов'язків, визначених інформаційним законодавством. Наділений правоздатністю суб'єкт інформаційних правовідносин самостійно визначає, які права йому реалізовувати, у які конкретні інформаційні правовідносини йому вступати, але за умови набуття дієздатності.

Інформаційна дієздатність – це визначена інформаційним законодавством юридична можливість особи інформаційних правовідносин здійснювати свої інформаційні права й обов'язки, реалізуючи які він здатний бути активним суб'єктом цих відносин.

Деліктоздатність, як елемент інформаційної правосуб'єктності, означає обов'язок і можливість суб'єкта інформаційних правовідносин нести юридичну відповідальність за вчинене правопорушення в інформаційній сфері. Зі змісту нормативного визначення суб'єктів інформаційного права випливає, що суб'єктами інформаційних відносин на міжнародному рівні можуть бути також інші держави, їх громадяни та юридичні особи, міжнародні організації та особи без громадянства.

Суспільні відносини у сфері обігу інформації є різновидом правових відносин, складовими елементами яких є об'єкти та суб'єкти. Об'єктом будь-яких правовідносин, у тому числі й інформаційних, є те, заради чого вони виникають, змінюються чи припиняються. З аналізу ст. 34 Конституції України, яка гарантує кожному можливість «вільно збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію у будь-який спосіб, не заборонений законом», випливає, що в основі інформаційних правовідносин лежать процеси, пов'язані з обігом інформації. Стаття 4 Закону України «Про інформацію» конкретизує зміст цих відносин і визначає, що об'єктом інформаційних відносин є інформація.

Державну інформаційну політику розробляють і здійснюють органи державної влади загальної компетенції (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України), а також відповідні органи спеціальної компетенції (наприклад, місцеві державні адміністрації). Державна інформаційна політика є важливою складовою зовнішньої і внутрішньої політики країни й охоплює всі сфери життєдіяльності суспільства.

§ 2. Види та галузі інформації. Джерела інформації. Інформаційна діяльність. Режим доступу до інформації

Відповідно до Закону України «Про інформацію» за змістом інформація поділяється на такі *види*:

– інформація про фізичну особу (інформація про фізичну особу (персональні дані), відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована);

– інформація довідково-енциклопедичного характеру (систематизовані, документовані, публічно оголошені або іншим чином поширені відомості про суспільне, державне життя та навколишнє природне середовищу);

– інформація про стан довкілля (екологічна інформація) (відомості та/або дані про стан складових довкілля та його компоненти, включаючи генетично-модифіковані організми, та взаємодію між цими складовими; фактори, що впливають або можуть впливати на складові довкілля (речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні, угоди в галузі навколишнього природного середовища, політику, законодавство, плани і програми); стан здоров'я та безпеки людей, умов життя людей, стан об'єктів культури і споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових довкілля тощо);

– інформація про товар (роботу, послугу) (відомості та/або дані, які розкривають кількісні, якісні та інші характеристики товару (роботи, послуги);

– науково-технічна інформація (будь-які відомості та/або дані про вітчизняні та зарубіжні досягнення науки, техніки і виробництва, одержані в ході науково-дослідної, дослідно-конструкторської, проектно-технологічної, виробничої та громадської діяльності, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді);

– податкова інформація (сукупність відомостей і даних, що створені або отримані суб'єктами інформаційних відносин у процесі поточної діяльності і необхідні для реалізації покладених на контролюючі органи завдань і функцій у порядку, встановленому Податковим кодексом України);

– правова інформація (будь-які відомості про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо);

– статистична інформація (документована інформація, що дає кількісну характеристику масових явищ та процесів, які відбуваються в економічній, соціальної, культурній та інших сферах);

– соціологічна інформація (будь-які документовані відомості про ставлення до окремих осіб, подій, явищ, процесів, фактів тощо);

– інші види інформації.

Залежно від виду інформації існують різні правила інформаційної діяльності, встановлені правовими нормами, об'єднаними в *особливий порядок одержання, використання, поширення і зберігання інформації*. Він називається **режимом доступу до інформації**. Ці правила визначають діяльність осіб, на яких покладена відповідальність за зберігання матеріальних носіїв інформації, установлюють необхідність застосування певних правових, організаційних, технічних та криптографічних засобів захисту інформації. Крім того, ці правила визначають порядок надання доступу до інформації.

Доступ до інформації забезпечується шляхом:

1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації:

– в офіційних друкованих виданнях;

– на офіційних вебсайтах у мережі Інтернет;

– на єдиному державному вебпорталі відкритих даних;

– на інформаційних стендах;

– будь-яким іншим способом;

2) надання інформації за запитами на інформацію.

В Україні доступ до публічної інформації здійснюється на принципах:

1) прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень;

2) вільного отримання, поширення та будь-якого іншого використання інформації, що була надана або оприлюднена відповідно до цього Закону, крім обмежень, встановлених законом;

3) рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

Дотримання вищезначених принципів дозволяє суб'єктам конституційно-правових відносин забезпечити належний рівень спілкування в інформаційно-орієнтованому суспільстві. Разом із тим законодавець чітко передбачає випадки обмеження доступу до інформації різного роду, а саме:

1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;

2) розголошення інформації, що може завдати істотної шкоди охоронюваним інтересам;

3) у випадку, коли шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

За порядком доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом.

Будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом.

Відповідно до чинного законодавства України до загальнодоступної (відкритої) інформації належить інформація:

1) про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту; про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей; про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення; про факти порушення прав і свобод людини, включаючи інформацію, що міститься в архівних документах колишніх радянських органів державної безпеки, пов'язаних з політичними репресіями, Голодомором 1932–1933 рр. в Україні та іншими злочинами, вчиненими представниками комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів; про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та інших осіб; щодо діяльності державних та комунальних унітарних підприємств, господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі або територіальній громаді, а також господарських товариств, 50 і більше відсотків акцій (часток) яких належать господарському товариству, частка держави або територіальної громади в якому становить 100 відсотків, що підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідно до закону; інші відомості, доступ до яких не може бути обмежено відповідно до законів та міжнародних договорів України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України (п. 4 ст. 21 Закону України «Про інформацію»);

2) про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі копії відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно (п. 5 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»);

3) відомості, зазначені у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданій відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», крім відомостей, зазначених в абз. 4 ч. 1 ст. 47 вказаного Закону;

4) персональні дані, що стосуються здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень; інформація про отримання у будь-якій формі фізичною особою бюджетних коштів, державного чи комунального майна, крім випадків, передбачених ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» (ст. 5 Закону України «Про захист персональних даних»);

5) інформація, пов'язана з виконанням обов'язків осіб, котрі виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із Законом чи

договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг; інформація щодо умов (у тому числі цінових) постачання товарів та послуг суб'єктами господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями (п. 1 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

До інформації з обмеженим доступом належить інформація: 1) якій був наданий такий статус відповідно до закону; 2) призначена для внутрішнього користування органом; 3) яка представляє комерційну таємницю; 4) яка стосується приватного життя фізичних осіб; 5) яка має відношення до сертифікації, експертизи, представлених проєктів, є запрошенням на проведення тендера або оцінки інших процесів подібного характеру.

В Україні до інформації з обмеженим доступом належить: конфіденційна, службова та таємна інформація.

Конфіденційна інформація – це інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов (ч. 2 ст. 21 Закону України «Про інформацію» та ч. 1 ст. 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Видами конфіденційної інформації в Україні є:

1) інформація про фізичну особу, зокрема дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження (ч. 2 ст. 11 Закону України «Про інформацію»).

У своєму Рішенні від 20 січня 2012 р. № 2рп/2012 Конституційний Суд України зазначив, що інформація про особисте та сімейне життя особи та членів її сім'ї (будь-які відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована, а саме: національність, освіта, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, матеріальний стан, адреса, дата і місце народження, місце проживання та перебування тощо, дані про особисті майнові та немайнові відносини цієї особи з іншими особами, зокрема членами сім'ї, а також відомості про події та явища, що відбувалися або відбуваються у побутовому, інтимному, товариському, професійному, діловому та інших сферах життя особи, за винятком даних стосовно виконання повноважень особою, яка займає посаду, пов'язану зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування) є конфіденційною інформацією і може бути поширена лише за їх згодою, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини;

2) відомості про осіб, узятих під захист у кримінальному судочинстві (наприклад, особи, яка заявила до правоохоронного органу про кримінальне правопорушення або в іншій формі брала участь чи сприяла виявленню, попередженню, припиненню або розкриттю кримінальних правопорушень, потерпілого та його представника у кримінальному провадженні, підозрюваного, обвинуваченого, захисників і законних представників, свідків тощо) (ст. 15 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»);

3) дані про осіб, узятих під захист відповідно до ст. 10 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»;

4) первинні статистичні дані (отримані органами державної статистики від респондентів (фізичні чи юридичні особи) під час проведення статистичних спостережень, а також адміністративні дані щодо респондентів);

5) відомості з Державного реєстру фізичних осіб-платників податку, в тому числі реєстраційний номер облікової картки фізичної особи-платника податків, крім відомостей про взяття на облік фізичних осіб-підприємців та осіб, які провадять незалежну професійну діяльність (п. 15 ст. 70 Податкового кодексу України).

Службовою інформацією є інформація, що міститься в: документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію; доповідних записках; рекомендаціях, якщо вони пов'язані з розробленням напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень; інформація, що зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Таємною є інформація, доступ до якої обмежується відповідно закону, і розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі.

Таємна інформація – інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу, передбачену законом таємницю (ст. 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Основними видами таємної інформації є:

1) банківська таємниця – інформація щодо діяльності та фінансового стану клієнта, яка стала відомою банку в процесі обслуговування клієнта та взаємовідносин із ним чи третім особам при наданні послуг банку, і розголошення якої може завдати матеріальної чи моральної шкоди клієнту;

2) таємниця досудового розслідування (наприклад, під час допиту особа має право не відповідати на запитання з приводу тих обставин, щодо надання яких є пряма заборона у законі (таємниця сповіді, лікарська таємниця, професійна таємниця захисника, таємниця нарадчої кімнати тощо) або які можуть стати підставою для підозри, обвинувачення у вчиненні нею, близькими родичами чи членами її сім'ї кримінального правопорушення, а також щодо службових осіб, які виконують негласні слідчі (розшукові) дії, та осіб, які конфіденційно співпрацюють із органами досудового розслідування) (ст. 224 Кримінального процесуального кодексу України);

3) адвокатська таємниця – будь-яка інформація, що стала відома адвокату, помічнику адвоката, стажисту адвоката, особі, яка перебуває у трудових відносинах з адвокатом, про клієнта, а також питання, з яких клієнт (особа, який відмовлено в укладенні договору про надання правової допомоги з передбачених цим Законом підстав) звертався до адвоката, адвокатського бюро, адвокатського об'єднання, зміст порад, консультацій, роз'яснень адвоката, складені ним документи, інформація, що зберігається на електронних носіях, та інші документи і

відомості, одержані адвокатом під час здійснення адвокатської діяльності (ст. 22 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»);

4) нотаріальна таємниця – сукупність відомостей, отриманих під час вчинення нотаріальної дії або звернення до нотаріуса зацікавленої особи, у тому числі про особу, її майно, особисті майнові та немайнові права і обов'язки тощо (ст. 8 Закону України «Про нотаріат»);

5) державна таємниця – це вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою (ст. 1 Закону України «Про державну таємницю»).

Особливу увагу варто звернути на той факт, що віднесення інформації до державної таємниці здійснюється мотивованим рішенням державного експерта з питань таємниць за його власною ініціативою, за зверненням керівників відповідних державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій чи громадян. Крім того, критерії віднесення інформації до таємної, порядок її обігу та захисту врегульовано Законом України «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 р. (в редакції закону від 21 вересня 1999 р.), в якому даються поняття «державна таємниця», «ступінь секретності», «режим секретності», «віднесення інформації до державної таємниці» тощо.

Для задоволення своїх інформаційних потреб суб'єкти інформаційної діяльності використовують певні джерела інформації. Джерелами інформації виступають: документи та інші носії інформації, які являють собою матеріальні або електронні об'єкти, що зберігають інформацію, а також повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи.

Для кожного виду інформації характерний власний набір джерел. Так, наприклад, основними джерелами довідково-енциклопедичного характеру є енциклопедії, словники, довідники, рекламні повідомлення та оголошення, путівники, картографічні матеріали, електронні бази та банки даних, архіви різноманітних довідкових інформаційних служб, мереж та систем, а також довідки, що видаються уповноваженими на те органами державної влади та органами місцевого самоврядування, об'єднанням громадян, організаціями, їх працівниками та автоматизованими інформаційно-телекомунікаційними системами. Водночас, джерелами правової інформації в Україні виступають Конституція України, інші законодавчі і підзаконні нормативно-правові акти, міжнародні договори та угоди, норми і принципи міжнародного права, а також ненормативні правові акти, повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи, інші джерела інформації з правових питань (наприклад, тексти лекцій з конституційного права).

Інформаційна діяльність тісно пов'язана з усіма сферами людської діяльності, зокрема з діяльністю органів влади – як в аспекті задоволення інформаційних потреб органів влади для прийняття управлінських рішень та створення

нормативно-правової бази, так і в аспекті задоволення інформаційних потреб громадян щодо діяльності органів влади.

Сукупність дій, спрямованих на задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави, називається **інформаційною діяльністю**. Науковці визначають інформаційну діяльність як сукупність інформаційних дій, технічних засобів, організаційних умов і модернізаційних заходів, що ґрунтуються на ефективному використанні високих технологій, метою чого є оптимальне задоволення інформаційних потреб громадян і юридичних осіб, а також реалізація інформаційних функцій і завдань держави.

Інформаційна діяльність здійснюється за такими напрямками: політичним, економічним, соціальним, духовним, екологічним, науково-технічним, міжнародним тощо.

Інформаційна діяльність включає:

- одержання інформації (набуття, придбання, накопичення інформації тощо);
- використання інформації (задоволення інформаційних потреб);
- поширення інформації (розповсюдження, обнародування, реалізація у встановленому законом порядку інформації);
- захист інформації (комплекс правових, організаційних, інформаційно-телекомунікаційних засобів та заходів, спрямованих на запобігання неправомірним діям щодо інформації);
- зберігання інформації (забезпечення належного стану інформації та її матеріальних носіїв).

У контексті інформаційної діяльності особлива увага приділяється захисту персональних даних, що закріплено у ст. 32 Конституції України. У частині 2 згаданої статті Основного Закону вказується на неприпустимість збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Як зазначив Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 20 січня 2012 р. № 2-рп/2012, положення частин 1, 2 ст. 32 Основного Закону слід розуміти таким чином: збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди державою, органами місцевого самоврядування, юридичними або фізичними особами є втручанням в її особисте та сімейне життя.

Основоположним актом національного законодавства у сфері захисту персональних даних є Закон України «Про захист персональних даних» від 1 січня 2011 р., яким визначено правові засади обмеження права особи на особисту недоторканність в частині збирання, зберігання, обробки, адміністрування та надання персональних даних громадян України.

Враховуючи досвід функціонування системи захисту персональних даних в Україні, 3 липня 2013 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення системи захисту персональних даних», який набув чинності 1 січня 2014 р. Цим

Законом, з метою забезпечення незалежності уповноваженого органу з питань захисту персональних даних, повноваження щодо контролю за додержанням законодавства про захист персональних даних покладено на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Згідно зі ст. 5 Закону об'єктами захисту виступають персональні дані. Персональні дані можуть бути віднесені до конфіденційної інформації про людину законом або відповідною посадовою особою. Не є конфіденційною інформацією персональні дані, що стосуються здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень. Персональні дані, зазначені у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, оформленій за формою і в порядку, встановленими Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», не належать до інформації з обмеженим доступом, крім відомостей, визначених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції». Не належить до інформації з обмеженим доступом інформація про отримання у будь-якій формі фізичною особою бюджетних коштів, державного чи комунального майна, крім випадків, передбачених ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Закон також встановлює чіткі обмеження щодо обробки персональних даних. Зокрема, забороняється обробка персональних даних про расове або етнічне походження, політичні, релігійні або світоглядні переконання, членство в політичних партіях та професійних спілках, засудження до кримінального покарання, а також даних, що стосуються здоров'я, статевого життя, біометричних або генетичних даних.

Разом з тим, реалізуючи право на недоторканність особистого і сімейного життя в частині захисту персональних даних, важливо не порушувати суміжні права, зокрема право особи на вільний доступ до інформації, насамперед публічної. Адже досить часто приватні особи, які посідають відповідальні посади в органах публічної влади, прикриваючись правом на захист персональних даних, підміняють поняття та безпідставно відмовляють громадянам у доступі до публічної інформації, зокрема про себе та свою діяльність. Останній наразі розглядається як міжнародний стандарт, відповідно до якого всі документи органів влади мають бути відкритими для громадськості за невеликими винятками. 13 січня 2011 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про доступ до публічної інформації». Цей закон зафіксував ключові міжнародні стандарти у сфері доступу до публічної інформації та визначив порядок та межі доступу громадян до публічної інформації.

Водночас слід зазначити, що основна ідея захисту персональних даних полягає не в утаємниченні цих даних загалом, а в запобіганні можливим зловживанням цими даними, а саме розголошенню відомостей про особисте (приватне) життя, таємниця якого охороняється на конституційному рівні.

На сучасному етапі державотворення України інформаційна діяльність має не лише «мирні форми». Гібридна війна, яку розв'язано проти України, показала, що посягання на суверенітет держави може мати місце і в інформаційному просторі.

Інформаційні виклики гібридної війни є доволі різними за своєю природою і мають як локальний (короткостроковий) вимір, наприклад інформаційна окупація окремих регіонів, поширення безпрецедентних обсягів дезінформації та пропаганди, так і більш абстрактний (довгостроковий) вимір, як, приміром, зневіра у засобах масової комунікації міжнародної громадськості. Таким чином, і відповідь на названі виклики має бути різною.

Сьогодні ми знаходимось лише на початку осмислення масштабів цієї агресії та пошуку механізмів протидії цьому новому виклику. Хоча Стратегією національної безпеки України вже частково це зроблено (зокрема, визначено такі загрози інформаційній безпеці, як ведення інформаційної війни проти України; відсутність цілісної комунікативної політики держави, недостатній рівень медіа-культури суспільства), однак це лише перший етап процесу усвідомлення та розуміння.

§ 3. Конституційно-правовий статус засобів масової інформації в Україні

Засоби масової інформації відіграють суттєву роль у будь-якій державі, незалежно від її форми правління, форми територіального устрою або політичного режиму. Деякі науковці навіть висувають теорію, згідно з якою засоби масової інформації виступають «четвертою» гілкою влади в державі.

Під *засобами масової інформації* розуміють *установи, створені для відкритого, публічного поширення за допомогою спеціального технічного інструментарію різноманітних відомостей будь-яким особам.*

Відповідно до Закону України «Про інформацію» засобами масової інформації є засоби, призначені для публічного поширення друкованої або аудіовізуальної інформації.

Характерними рисами ЗМІ є: публічність (необмежене, неперсоніфіковане коло споживачів); наявність спеціальних технічних засобів; непряма, розділена в просторі та часі взаємодія комунікаційних партнерів; непостійний характер аудиторії тощо.

Основні принципи діяльності ЗМІ в Україні знайшли своє закріплення як у Конституції України, так і у чинному законодавстві. Серед головних принципів особливо варто виділити принцип ідеологічної багатоманітності та заборони цензури; принцип свободи створення, розповсюдження, отримання та застосування інформації; принцип незалежності та неупередженості; принцип об'єктивності; принцип достовірності; принцип повноти і точності інформації; принцип недопущення незаконного розповсюдження, застосування і порушення цілісності інформації тощо.

Засоби масової інформації виконують низку функцій:

- 1) соціально-орієнтаційну (здійснення впливу на світогляд, свідомість населення, їх ідеали, прагнення та цінності з метою адаптації до соціальної дійсності);
- 2) інформаційну (збирання та передача населенню інформації, що стосується різних сфер життя (економічної, соціальної, політичної, духовної);

3) освітню (донесення знань, розширення пізнавальних здібностей, виховання осіб, сприяння всебічному розвитку населення);

4) управлінську (ЗМІ є способом вирішення різних соціальних, економічних, політичних питань);

5) комунікативну (спілкування, налагодження контакту);

6) розважальну (отримання задоволення, зняття напруженості, розважальні заходи);

7) критики і контролю (критика ЗМІ характеризується необмеженістю свого об'єкта; їх контрольна функція засновується на авторитеті громадської думки).

Видами засобів масової інформації є: преса (газети, журнали), книжковий видавництва, агентства друку, радіомовлення, телебачення, кіно-, відео-, звукозапис, Інтернет, соціальні мережі, інші періодичні форми публічного розповсюдження масової інформації тощо.

Засоби масової інформації можуть бути класифіковані за різними критеріями. Так, наприклад, за формою власності ЗМІ бувають державні, приватні, корпоративні; за територію дії – міждержавні, державні, регіональні; за періодичністю – щоденні, щотижневі, щомісячні; за стилем – серйозні, бульварні або масові, жовті або скандальні тощо.

Однак аналіз національного законодавства у сфері інформації дозволяє виокремити два основні види ЗМІ – друковані та електронні (аудіовізуальні).

Під **друкованими засобами масової інформації (пресою) в Україні** розуміються *періодичні і такі, що продовжуються, видання, які виходять під постійною назвою з періодичністю один і більше номерів (випусків) протягом року на підставі свідоцтва про державну реєстрацію.*

Друкований ЗМІ вважається виданим, якщо він підписаний до виходу в світ і віддрукований будь-яким тиражем. Сфера розповсюдження друкованого засобу масової інформації не обмежується.

Друковані засоби масової інформації в Україні видаються державною мовою, а також іншими мовами. Стиль та лексика друкованих засобів масової інформації мусять відповідати загальноновизнаним етично-моральним нормам. Вживання лайливих та брутальних слів не допускається.

Діяльність друкованих засобів масової інформації – це збирання, творення, редагування, підготовка інформації до друку та видання друкованих засобів масової інформації з метою її поширення серед читачів. Вона забезпечується самостійністю її суб'єктів у всіх видах відносин, пов'язаних зі здійсненням їх прав і обов'язків. Втручання в діяльність друкованих ЗМІ поза межами, визначеними Законом України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада 1992 р., забороняється.

До суб'єктів діяльності друкованих ЗМІ належать засновник (співзасновники) друкованого ЗМІ, його редактор (головний редактор), редакційна колегія, редакція, трудовий колектив редакції, журналістський колектив, журналіст, автор, видавець, розповсюдjuвач.

Право на заснування друкованого ЗМІ належить громадянам України, громадянам інших держав та особам без громадянства, не обмеженим у цивільний правоздатності та цивільній дієздатності; юридичним особам України та інших держав; трудовим колективам підприємств, установ і організацій на підставі відповідного рішення загальних зборів (конференції).

Органи державної влади, інші державні органи та органи місцевого самоврядування не можуть виступати засновниками (співзасновниками) друкованих засобів масової інформації, крім випадків, передбачених законом. Так, наприклад, на час проведення антитерористичної операції, період якої визначено Законом України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» від 2 вересня 2014 р., право на створення друкованого засобу масової інформації має Міністерство оборони України.

Важливо звернути увагу на той факт, що монополізація загальнодержавних і регіональних громадсько-політичних друкованих ЗМІ в Україні не допускається. А друковані ЗМІ, що видаються на території України, незалежно від сфери розповсюдження, тиражу і способу їх виготовлення, можуть видаватися лише після їх державної реєстрації.

Заяви про державну реєстрацію друкованих ЗМІ подаються засновником (співзасновниками) до центрального органу виконавчої влади, що реалізує політику у сфері державної реєстрації друкованих засобів масової інформації.

Випуск друкованого ЗМІ може бути припинено за рішенням засновника (співзасновників) або суду.

Правові засади створення та діяльності електронних засобів масової інформації закріплено в законах України «Про інформацію», «Про телебачення і радіомовлення» від 21 грудня 1993 р. (в редакції закону від 12 січня 2006 р.), Цивільному кодексі України від 16 січня 2003 р., інших законодавчих та підзаконних актах.

Відповідно до Закону України «Про телебачення і радіомовлення» **аудіовізуальний (електронний) засіб масової інформації** – організація, яка надає для масового приймання споживачами аудіовізуальну інформацію, передану у вигляді електричних сигналів і прийняту за допомогою побутових електронних пристроїв.

У науково-юридичній літературі також можна знайти інше, більш широке значення аудіовізуального ЗМІ. Так, аудіовізуальний засіб масової інформації юридична особа, зареєстрована у встановленому законом порядку, що отримала ліцензію на мовлення, діяльність якої спрямована на створення та/або розповсюдження за допомогою спеціальних технічних засобів мовлення аудіовізуальної інформації (власної інформаційної продукції, аудіовізуальних творів, телерадіограм і телепередач) для масового приймання споживачами за допомогою побутових електронних пристроїв, яка несе юридичну відповідальність за дотримання вимог і забезпечення відповідності цієї продукції вимогам ліцензії та закону.

До електронних ЗМІ можна віднести телебачення, радіомовлення, кінопродукцію, аудіопродукцію, Інтернет тощо.

Аудіовізуальні (електронні) ЗМІ характеризуються такими ознаками, як: особливість інформації, що передається; способи її передачі; коло суб'єктів інформування; особливий характер діяльності тощо.

Державна політика в сфері телебачення і радіомовлення ґрунтується на таких основних принципах:

- державного протекціонізму щодо розповсюдження програм і передач вітчизняного виробництва;

- державного гарантування умов для забезпечення засобами телерадіомовлення культурних та інформаційних потреб громадян України, а також потреб етнічних українців, які проживають за межами України;

- державної підтримки об'єднань суб'єктів інформаційної діяльності в галузі телебачення і радіомовлення (телерадіоорганізацій та провайдерів програмної послуги) у самоврядні організації;

- нестворення державних перепон прямому прийому телевізійних і радіопрограм та передач з інших країн, які транслюються мовою національної меншини або подібною до неї регіональною мовою;

- державного обмеження щодо монополізації телерадіоорганізацій промислово-фінансовими, політичними та іншими групами чи окремими особами, а також гарантування захисту телерадіоорганізацій від фінансового і політичного тиску з боку фінансово-політичних груп та органів державної влади і органів місцевого самоврядування;

- державного гарантування реалізації прав на інформацію, на вільне і відкрите обговорення суспільно важливих проблем із застосуванням телебачення і радіомовлення;

- недопущення в інформаційних та інших телерадіопрограмах систематичного цілеспрямованого безпідставного загострення уваги на війні, насильстві і жорстокості, розпалюванні расової, національної та релігійної ворожнечі або позитивного їх подання (трактування);

- забезпечення ідеологічного й політичного плюралізму у сфері аудіовізуальних ЗМІ;

- законодавчого визначення органів влади, які здійснюють реєстраційні та регулюючі функції у галузі телерадіомовлення, і недопущення створення нових чи наділення існуючих державних органів тотожними або дублюючими повноваженнями щодо аудіовізуальних ЗМІ;

- недопущення подвійного ліцензування одного й того ж виду діяльності в галузі телебачення і радіомовлення.

Право на заснування телерадіоорганізацій як суб'єктів господарювання в Україні належить юридичним особам України та громадянам України, не обмеженим у цивільній дієздатності.

Державні телерадіоорганізації можуть створюватися органами державної влади відповідно до їх функцій та повноважень. Державні телерадіоорганізації є державними підприємствами. *Комунальні телерадіоорганізації* створюються територіальними громадами, приватні – фізичними та/або юридичними особами

у порядку, визначеному Законом України «Про телебачення і радіомовлення», Цивільним кодексом України та Господарським кодексом України. *Громадські телерадіоорганізації* створюються фізичними та/або юридичними особами з метою задоволення інформаційних потреб територіальних громад відповідно до Закону України «Про телебачення і радіомовлення», Цивільного та Господарського кодексів України. Створення аудіовізуальних ЗМІ передбачає їх подвійну реєстрацію: як суб'єкта господарювання та суб'єкта інформаційної діяльності.

В Україні забороняється засновувати та брати участь в телерадіоорганізаціях або провайдерах програмної послуги:

1) органам державної влади та органам місцевого самоврядування, юридичним особам, які вони заснували, на усіх рівнях ланцюга володіння корпоративними правами телерадіоорганізації, якщо рішення про їх створення або положення про них не передбачає повноважень засновувати телерадіоорганізації;

2) юридичним особам та фізичним особам-підприємцям, зареєстрованим в офшорних зонах, перелік яких затверджений Кабінетом Міністрів України, а також особам без громадянства;

3) фізичним та юридичним особам, які є резидентами країни, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом, а також юридичним особам, учасниками (акціонерами) яких є такі юридичні або фізичні особи, на усіх рівнях ланцюга володіння корпоративними правами телерадіоорганізації і кінцевим вигодоодержувачам;

4) політичним партіям, профспілкам, релігійним організаціям та юридичним особам, які вони заснували, на всіх рівнях ланцюга володіння корпоративними правами телерадіоорганізації або провайдера програмної послуги;

5) громадянам, які за вироком суду відбувають покарання у місцях позбавлення волі або визнані судом недеїздатними.

Телерадіоорганізації, їх працівники мають право на одержання від державних органів, підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, необхідної інформації для здійснення своєї статутної діяльності у порядку, передбаченому законодавством України.

Телерадіоорганізація зобов'язана:

а) дотримуватися законодавства України та вимог ліцензії;

б) виконувати рішення Національної ради та судових органів;

в) поширювати об'єктивну інформацію;

г) не створювати перешкод у передачі та прийманні програм інших телерадіоорганізацій, функціонуванні засобів телекомунікацій;

ґ) дотримуватися вимог державних стандартів і технічних параметрів теледіалогування;

д) попереджати телеглядачів про те, що її програми є платними;

е) виконувати правила рекламної діяльності і спонсорства, встановлені законодавством;

є) з повагою ставитися до національної гідності, національної своєрідності і культури всіх народів;

ж) зберігати у таємниці, на підставі документального підтвердження, відомості про особу, яка передала інформацію або інші матеріали за умови нерозголошення її імені;

з) не поширювати матеріали, які порушують презумпцію невинуватості підозрюваного, обвинуваченого або упереджують рішення суду;

и) не розголошувати інформацію про приватне життя громадянина без його згоди, якщо ця інформація не є суспільно необхідною. У разі якщо суд визнає, що поширення інформації про особисте життя громадянина не становить суспільної необхідності, моральна шкода та матеріальні збитки відшкодовуються в порядку, встановленому законодавством України;

і) розмістити спростування поширеної інформації, визнаної недостовірною, наклепницькою тощо;

ї) розміщувати на своєму офіційному вебсайті інформацію про структуру власності за формою, встановленою Національною радою.

Громадянин або юридична особа мають право вимагати від телерадіоорганізації спростування поширених у її програмі чи передачі відомостей, які не відповідають дійсності та/або принижують честь і гідність особи.

Заяву з вимогою спростування має бути подано до телерадіоорганізації у письмовій формі протягом 14 днів з дня поширення таких відомостей з письмовим повідомленням про це Національної ради.

Телерадіоорганізація зобов'язана розглянути заяву у 7-денний строк з дня її надходження, якщо інше не передбачено законодавством України. На вимогу заявника телерадіоорганізація зобов'язана надати йому можливість безкоштовного прослуховування (перегляду) відповідного фрагменту програми чи передачі або надати копію запису фрагменту з відповідною оплатою.

Якщо в телерадіоорганізації відсутні достатні докази того, що поширені нею відомості відповідають дійсності, вона зобов'язана терміново їх спростувати.

Спростування повинно бути поширено тією ж телерадіоорганізацією і в тій же програмі чи передачі, що й відомості, які не відповідають дійсності, або в інший час за домовленістю з особою, права якої були порушені.

У спростуванні має бути зазначено, які відомості не відповідають дійсності, коли і в якій програмі чи передачі вони були поширені телерадіоорганізацією. Про передбачуваний термін поширення та зміст тексту спростування телерадіоорганізація зобов'язана повідомити заявника.

У разі відмови телерадіоорганізації від спростування вона зобов'язана терміново повідомити про це заявника. Якщо рішення про спростування було винесено судом, телерадіоорганізація поширює текст спростування в порядку, визначеному законом.

Телерадіоорганізація може відмовити особі у спростуванні поширеної інформації, якщо заяву про спростування було подано з порушенням вимог Закону.

Джерелами фінансування телерадіоорганізацій є бюджетні асигнування на виконання державного замовлення, абонентна плата, кошти, отримані від виробництва і трансляції реклами, створення телерадіопрограм на замовлення, іншої

передбаченої законодавством і статутними документами комерційної діяльності, кредити, інвестиції, внески засновників, спонсорів, благодійних організацій.

Фінансування державних телерадіоорганізацій за рахунок коштів Державного бюджету України здійснюється лише через державне замовлення у порядку та формах, визначених законодавством України.

Контроль та нагляд за дотриманням законодавства телерадіоорганізаціями і провайдерами програмної послуги здійснюють: Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Антимонопольний комітет України, Національна комісія, що здійснює регулювання у сфері зв'язку та інформатизації.

Діяльність аудіовізуальних ЗМІ, як і друкованих, в Україні здійснюється державною мовою. Обов'язковий мінімальний обсяг мовлення державною мовою для телерадіоорганізацій окремих категорій мовлення встановлюється Законом України «Про телебачення і радіомовлення». Крім того, вищезазначеним Законом встановлюється і обсяг мовлення мовами корінних народів, національних меншин України, мовами міжнародного спілкування.

Цензура інформаційної діяльності як друкованих, так і телерадіоорганізацій забороняється.

§ 4. Правовий статус редакції та журналіста. Взаємовідносини між державою та засобами масової інформації

Відповідно до Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні від 16 листопада 1992 р. підготовку та випуск у світ друкованого засобу масової інформації за дорученням засновника (співзасновників), здійснює редакція або інша установа, що виконує її функції. Редакція діє на підставі свого статуту та реалізує програму друкованого засобу масової інформації, затверджену засновником (співзасновниками), та набуває статусу юридичної особи з дня державної реєстрації, яка здійснюється відповідно до чинного законодавства України.

Статут редакції друкованого ЗМІ визначає виробничі, майнові, фінансові та інші умови її діяльності, затверджується засновником (співзасновниками) відповідно до чинного законодавства України та може передбачати будь-які види господарської діяльності, які не заборонені законом і відповідають цілям її діяльності.

Крім того, у статуті редакції визначаються: засновник (співзасновники) та назва друкованого засобу масової інформації, місцезнаходження його редакції, предмет і цілі діяльності, її органи управління, порядок їх формування, компетенція та повноваження журналістського і трудового колективів та їх виборних органів, порядок утворення майна редакції, положення щодо вирішення питань виробничого, фінансового, матеріально-технічного забезпечення діяльності видання та його редакції, умови її реорганізації, припинення діяльності, інші положення.

Керівником редакції є *редактор (головний редактор)* друкованого засобу масової інформації, уповноважений на те засновником (співзасновниками), який керує діяльністю редакції в межах повноважень, визначених її статутом, представляє редакцію у відносинах із засновником (співзасновниками), видавцем, авторами, державними органами, об'єднаннями громадян і окремими громадянами, а також у суді і третейському суді та несе відповідальність за виконання вимог, що ставляться до діяльності друкованого засобу масової інформації, його редакції відповідно до наведеного вище закону та інших актів законодавства України.

Редактор (головний редактор) призначається (обирається) на посаду і звільняється з посади в порядку, встановленому засновником (співзасновниками) у статуті редакції відповідно до чинного законодавства України про працю. Варто звернути увагу на те, що якщо редактор (головний редактор), обраний на посаду трудовим колективом редакції, то він не може бути звільнений з посади без згоди трудового колективу редакції.

Редакційна колегія – *дорадчий орган управління діяльністю редакції друкованого засобу масової інформації, що створюється, діє та припиняє свою діяльність відповідно до статуту редакції і очолюється її редактором (головним редактором).*

Рішення редакційної колегії набирає чинності після його затвердження редактором (головним редактором).

У питанні діяльності редакції окремої уваги заслуговує і той факт, що, окрім підготовки та випуску у світ друкованого ЗМІ, редакція несе відповідальність за опубліковану інформацію. Так, існує таке явище, як спростування відомостей. Громадяни, юридичні особи і державні органи, а також їх законні представники мають право вимагати від редакції друкованого засобу масової інформації опублікування ним спростування поширених про них відомостей, що не відповідають дійсності або принижують їх честь та гідність.

Якщо редакція не має доказів того, що опубліковані нею відомості відповідають дійсності, вона зобов'язана на вимогу заявника опублікувати спростування їх у запланованому найближчому випуску друкованого засобу масової інформації або опублікувати його за власною ініціативою.

Спростування повинно бути набрано тим же шрифтом і поміщено під заголовком «Спростування» на тому ж місці шпальти, де містилося повідомлення, яке спростовується.

Крім того, обсяг спростування не може більше ніж удвічі перевищувати обсяг спростовуваного фрагменту опублікованого повідомлення або матеріалу. Забороняється вимагати, щоб спростування було меншим, ніж половина стандартної сторінки машинописного тексту.

Спростування може бути підготовленим у формі відповіді, обсяг якої не перевищує спростовуваного матеріалу. Скорочення чи інші зміни в тексті спростування заявника без його згоди не допускаються.

Редакція відмовляє в публікації спростування, якщо спростування: 1) порушує положення ст. 3 Закону України «Про друковані засоби масової інформації

(пресу) в Україні» («Неприпустимість зловживання свободою діяльності друкованих засобів масової інформації»); 2) суперечить рішенню або вироку суду, які набрали чинності; 3) є анонімним.

Редакція може відмовити в публікації спростування, якщо спростування: 1) стосується відомостей, які нею вже спростовано; 2) надійшло з вимогою заявника опублікувати його пізніше, ніж через рік з дня публікації відомостей, що спростовуються.

Отже, редакція зобов'язана в строк, що не перевищує 1 місяця з дня надходження вимоги, опублікувати спростування і письмово повідомити заявника про строк і час публікації спростування у разі затримки або про відмову в його публікації, зазначивши підстави відмови.

Заявник має право оскаржити відмову в публікації спростування або порушення порядку його публікації до суду, який приймає скаргу до розгляду протягом року з дня публікації спростовуваних відомостей.

Особливим суб'єктом інформаційних відносин є журналіст, покликаний забезпечувати громадянам якісну реалізацію права на інформацію.

Правовий статус журналіста окреслюється декількома нормативно-правовими актами, зокрема законами України «Про інформацію», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні».

Відповідно до Закону України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» від 23 вересня 1997 р. **журналістом** визнається *творчий працівник, який професійно збирає, одержує, створює і займається підготовкою інформації для засобів масової інформації, виконує редакційно-посадові службові обов'язки в засобі масової інформації (в штаті або на позаштатних засадах) відповідно до професійних назв посад (роботи) журналіста, які зазначаються в державному класифікаторі професій України.*

Професійна належність журналіста може підтверджуватися документом, виданим професійним об'єднанням журналістів.

Відповідно до Закону України «Про інформацію» журналіст під час виконання своїх професійних обов'язків має право:

1) здійснювати письмові, аудіо- та відеозаписи із застосуванням необхідних технічних засобів, за винятком випадків, передбачених законом;

2) безперешкодно відвідувати приміщення суб'єктів владних повноважень, відкриті заходи, які ними проводяться, та бути особисто прийнятим у розумні строки їх посадовими і службовими особами, крім випадків, визначених законодавством;

3) не розкривати джерело інформації або інформацію, яка дозволяє встановити джерела інформації, крім випадків, коли його зобов'язано до цього рішенням суду на основі закону;

4) після пред'явлення документа, що засвідчує його професійну належність, працівник засобу масової інформації має право збирати інформацію в районах стихійного лиха, катастроф, у місцях масових безпорядків, воєнних дій, крім випадків, передбачених законом;

5) поширювати підготовлені ним матеріали (фонограми, відеозаписи, письмові тексти тощо) за власним підписом (авторством) або під умовним ім'ям (псевдонімом);

6) відмовитися від авторства (підпису) на матеріал, якщо його зміст після редакційної правки (редагування) суперечить його переконанням.

Права і обов'язки журналіста, працівника ЗМІ визначені Законом України «Про інформацію», поширюються також на зарубіжних журналістів, працівників зарубіжних ЗМІ, які працюють в Україні.

Крім того, відповідно до Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» журналіст має також право на вільне володіння, одержання, використання, поширення (публікацію) та зберігання інформації; на вільний доступ до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів (обмеження цього доступу зумовлюються лише специфікою цінностей та особливими умовами їх схоронності, що визначаються чинними законодавством України); звертатися до спеціалістів при перевірці одержаних інформаційних матеріалів; на збереження таємниці авторства та джерел інформації за винятком випадків, коли ці таємниці обнародуються на вимогу суду.

Водночас журналіст редакції зобов'язаний:

1) дотримуватися програми діяльності друкованого засобу масової інформації, з редакцією якого він перебуває у трудових або інших договірних відносинах, керуватися положеннями статуту редакції;

2) подавати для публікації об'єктивну і достовірну інформацію;

3) задовольняти прохання осіб, які надають інформацію, щодо їх авторства або збереження таємниці авторства;

4) відмовлятися від доручення редактора (головного редактора) чи редакції, якщо воно не може бути виконано без порушення Закону;

5) представлятися та пред'являти редакційне посвідчення чи інший документ, що підтверджує його професійну належність або повноваження, надані редакцією друкованого засобу масової інформації;

6) виконувати обов'язки учасника інформаційних відносин;

7) утримуватися від поширення в комерційних цілях інформаційних матеріалів, які містять рекламні відомості про реквізити виробника продукції чи послуг (його адресу, контактний телефон, банківський рахунок), комерційні ознаки товару чи послуг тощо.

Журналіст несе відповідальність в межах чинного законодавства за перевищення своїх прав і невиконання обов'язків.

Виходячи з вищенаведеного можемо зробити висновок, що журналіст в інформаційних правовідносинах має певні привілеї у здійсненні права на інформацію, більш широку повноту можливостей в реалізації права за рахунок специфіки професійної діяльності та для забезпечення повноти права на інформацію іншим суб'єктам, а отже, виступає особливим суб'єктом.

Особливий правовий статус журналіста проявляється не тільки в його спроможності здійснення особисто прав та безпосередньому виконанні

обов'язків, але й у можливості розраховувати на певні правові форми позитивних для себе дій з боку інших суб'єктів, зокрема держави.

Так, відповідно до Закону України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» підставами застосування окремих і особливих норм соціального захисту журналістів є такі специфічні риси та умови журналістської діяльності:

- творчий характер, інтенсивність інтелектуальної праці, її нерегульована тривалість за умов жорсткої регламентації редакційного і технологічного циклу підготовки та випуску видань і програм;

- суспільно впливове за наслідками значення роботи, висока соціальна відповідальність за свою працю та її результати;

- постійно значне морально-психологічне навантаження і напруженість, виконання службових обов'язків і реалізація творчих планів у стресових ситуаціях;

- систематичне перебування у відрядженнях та роз'їздах, включаючи відрядження до місць надзвичайних подій, професійна творча діяльність в екстремальних умовах, виконання спеціальних завдань з ризиком для здоров'я і життя;

- необхідність здійснювати власний творчий пошук нової потрібної інформації та її джерел, наявність об'єктивних і суб'єктивних труднощів та перешкод у добуванні інформації;

- прояви морально-психологічного тиску, погрози та безпосередні загрози дії проти журналіста у зв'язку з виконанням ним службових обов'язків.

Охорона праці журналістів здійснюється за визначеними законодавством України правовими, соціально-економічними, організаційно-технічними, санітарно-гігієнічними та лікувально-профілактичними нормами.

Журналістам гарантуються права на охорону праці, пільги та компенсації за роботу із важкими та шкідливими умовами праці, на медичні огляди, соціальне страхування, на всебічне розслідування нещасних випадків, смерті і шкоди, завданої здоров'ю при виконанні службових обов'язків, та права на відповідні відшкодування на підставі і за нормами Закону України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. (в редакції закону від 21 листопада 2002 р.) при обов'язковому врахуванні в колективних договорах особливих і специфічних рис журналістської діяльності та запровадженні відповідних заходів.

Журналісти мають право на щорічну відпустку тривалістю 36 календарних днів та санаторно-курортне лікування за рахунок власників (засновників, співзасновників) засобів масової інформації.

Відшкодування, заохочення і пільги журналістам, які виконують (виконували) службові обов'язки в небезпечних для життя та здоров'я умовах, забезпечуються власниками (засновниками, співзасновниками) засобу масової інформації.

Службова діяльність журналіста не може бути підставою для його арешту, затримання, а також вилучення зібраних, опрацьованих, підготовлених ним матеріалів та технічних засобів, якими він користується у своїй роботі.

Значення засобів масової інформації для суспільства і функціонування держави важко переоцінити. Основне завдання ЗМІ полягає в інформуванні людей

щодо різних питань життєдіяльності держави й суспільства, що зумовлено потребою забезпечення сталості влади. Неоцінною є роль ЗМІ як посередника в діалозі між різними соціально-політичними силами, між владою і суспільством.

Засоби масової інформації виступають одночасно і каналом вираження думки громадянського суспільства, і засобом її формування, й інструментом контролю громадськості за владою.

Реалізуючи право на свободу слова, ЗМІ можуть самостійно виявляти негативні явища й факти діяльності державних та інших формувань, давати оцінку подіям внутрішнього та міжнародного життя. Це – своєрідна трибуна громадської думки, важливе джерело відображення настроїв мас, а отже, і показник результативності заходів, уживаних державою.

Повноцінне функціонування демократичної, правової, соціально орієнтованої держави неможливе без обміну інформацією, яку збирають, опрацьовують і доносять до громадян засоби масової інформації. Інформуючи про події в світі та державні події, про політичне і громадське життя, ЗМІ впливають на формування поглядів людей, громадської думки, яка є важливим інструментом демократичної системи. Незалежний розвиток ЗМІ є не лише передумовою, але й показником розвиненості громадянського суспільства.

Питання для самоконтролю

1. Дайте визначення поняття «інформація» та назвіть головні напрями державної інформаційної політики в Україні.
2. Які основні завдання державної інформаційної політики в Україні?
3. Що являє собою загальнодоступна інформація?
4. Які види інформації з обмеженим доступом вам відомі?
5. Назвіть основні функції засобів масової інформації.
6. Наведіть класифікацію засобів масової інформації.
7. Розкрийте основні права і обов'язки журналістів в Україні.

Розділ 10

ФОРМИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ

§ 1. Поняття безпосередньої демократії та її інститути

Конституції демократичних держав визнають не лише належність влади народу, але і його право цю владу здійснювати. При цьому народом влада може бути реалізована як самостійно (безпосередня демократія), так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (представницька демократія). Безпосередня форма демократії з'явилася раніше від представницької. Вона уособлює природне право народу, а тому, що цілком логічно та закономірно, визнається пріоритетною.

Критерієм виділення форм безпосереднього народовладдя з-поміж інших форм участі громадян в управлінні державними справами є вираження у цих формах суверенітету народу. Ні звернення громадян, ні діяльність громадських організацій не виражають суверенітету народу, не закріплюють його безпосереднє державно-владне виявлення. Це твердження є виправданим і стосовно зборів, мітингів, походів, демонстрацій, а також щодо опитування та анкетування з питань місцевого самоврядування та надання послуг соціально незахищеним громадянам, участі у масових акціях тощо, які не є формами безпосередньої демократії, однак виступають формами участі громадян в управлінні державними справами.

Безпосередня демократія (пряме народовладдя) – це система форм безпосереднього вільного волевиявлення народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади шляхом прямої його участі в установленні представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування і безпосередньому прийнятті владних рішень з питань, передбачених чинним законодавством конкретної країни.

Форми безпосередньої демократії можна класифікувати наступним чином.

Залежно від ступеня впливу на суспільно-політичне життя виділяють наступні інститути безпосередньої демократії:

- 1) інститути безпосередньої демократії, що регулюють прийняття громадянами управлінських рішень і безпосередню правотворчість громадян, – референдум, народна правотворча ініціатива, народне вето, загальні збори громадян;
- 2) інститути безпосередньої демократії, що забезпечують безпосередню участь громадян у формуванні системи публічної влади, – пряме волевиявлення громадян на виборах, відкликання депутата (виборної посадової особи), розпуск виборного органу влади тощо.

За критерієм їх значущості для сучасних суспільств і поширеності у світі:

- 1) типові (основні) – вибори, референдум;
- 2) нетипові (допоміжні) – народні обговорення, законодавча ініціатива, народне вето тощо.

За результатами функціонування (способом впливу на суспільні відносини) – імперативні, консультативні, групові, правотворчі та такі, що не створюють правових норм. Форми безпосередньої демократії за своїми правовими наслідками можуть мати імперативний або консультативний характер. У першому випадку народне волевиявлення є юридично обов'язковим, а прийняте рішення – остаточним. Консультативні форми безпосередньої демократії (прямого народо-владдя) мають допоміжний характер; вони дають можливість населенню висловити свою думку з того або іншого питання, а органам державної влади – приймати рішення з його урахуванням.

За механізмом діяльності:

- 1) безпосередньо пов'язані з представницькою демократією;
- 2) опосередковано пов'язані з представницькою демократією;
- 3) не пов'язані з представницькою демократією (або відносно самостійні).

За правовими принципами – діючі на основі правових норм та ті, що діють на основі традиції і звичаїв.

За територіальною ознакою:

- 1) національні (загальнодержавні);
- 2) місцеві (локальні).

За суб'єктами:

- 1) колективні (всенародні, групові);
- 2) індивідуальні.

Як бачимо, безпосередня демократія є дуже різноплановим та складним явищем. При цьому до переваг використання інститутів безпосередньої демократії відносять: забезпечення справедливого та адекватного відображення інтересів і волі народу при прийнятті державно-управлінських рішень, подолання відчуження суспільства від влади, підвищення рівня політичної культури, громадянської активності (розвиток почуття громадянськості); надання «стійкої» легітимності принципово важливим рішенням і легітимація влади, подолання політичного відчуження громадян від влади і зростання рівня підтримки дій органів публічної влади.

Мажучи низку переваг, безпосередня демократія характеризується і певними недоліками. До основних недоліків належать значні витрати на організацію виборів, референдумів тощо. Також можливою є відсутність результативності відповідних заходів (наприклад, якщо жоден із кандидатів не набрав необхідної більшості голосів на виборах). Крім того, можуть виникнути труднощі щодо врахування думки меншості громадян тощо.

Усі форми безпосередньої демократії сприяють активізації політичного життя в країні. Інститути прямої демократії в сучасних демократичних державах

все більше виконують функцію гармонізації інтересів суспільства і держави. Суттю впровадження і розвитку інститутів прямої демократії є зміцнення легітимної основи влади та надання кожному публічно-владному рішенню загальнообов'язкової сили.

Інститути безпосередньої демократії в усіх країнах світу визнані найдоступнішою формою участі населення у вирішенні важливих політичних питань. Навіть недемократична влада намагається використати безпосередню демократію для збільшення рівня підтримки народом як засіб легітимації недемократичних, антинародних рішень.

Наукова література, присвячена дослідженню безпосередньої демократії, беззаперечно переважає серед її окремих форм надає виборам і референдуму, визначаючи їх як пріоритетні, найбільш суттєві, головні. З одного боку, така перевага пов'язана з їх закріпленням в Основному Законі, а відтак вони мають пріоритетність з огляду на їх високий конституційний статус. З іншого боку, саме вибори і референдум є першими історично визнаними формами безпосередньої демократії, оскільки саме через них почало відбуватися імперативне волевиявлення носія влади – народу.

Вибори є важливим суспільним явищем, однією з основних форм безпосередньої участі громадян в управлінні суспільними та державними справами. Вони дають можливість легітимізувати владу. А легітимізованою може бути визнана лише та державна чи місцева влада, котра сформована на основі демократичних процедур, у передбачених правом формах, на підставі вільного волевиявлення осіб, які мають право голосу, рівності всіх учасників політичного процесу. Сформовані унаслідок виборів органи влади й обрані особи отримують право діяти від імені громади та володіють повноваженнями для прийняття загальнообов'язкових рішень на відповідній території.

§ 2. Поняття і соціальне значення виборів. Види виборів

У конституційному праві **«вибори»** розглядають як конституційну форму безпосередньої демократії, що представляє собою *процедуру формування державного органу, представницького органу місцевого самоврядування або наділення повноваженнями посадової особи, що здійснюється шляхом голосування уповноважених осіб за умови, що на кожний представлений у такий спосіб мандат можуть претендувати в установленому порядку два і більше кандидати.*

Вибори є найбільш поширеною формою безпосередньої демократії і, на відміну від інших його форм, постійно і періодично застосовуються у більшості держав світу. У світовій практиці шляхом виборів формуються як державні інституції (парламенти, глави держав, іноді уряди, судові органи), так і представницькі органи місцевого самоврядування. Від виборів необхідно відрізнити призначення складу державного органу або посадової особи, що здійснюється колегіально шляхом голосування уповноважених осіб.

Вибори виконують низку дуже важливих функцій. Вони дають можливість легітимізувати владу. За допомогою виборів народ визначає своїх представників і делегує їх з метою дотримання його суверенних прав.

У науковій літературі виділяються наступні *функції виборів*:

1) вибори є важливим інструментом реалізації народного суверенітету. Це проявляється у тому, що народ як єдине джерело та носій влади в державі делегує свою волю обраним представникам, які від імені народу здійснюють управління суспільством. Віддаючи свій голос на виборах, громадянин немовби укладає своєрідну угоду з певною політичною силою (партією чи окремим депутатом) про тимчасове передання їй частки влади;

2) за допомогою виборів народ залучається до процесу управління державою. Звісно, вибори є лише однією з форм політичної участі громадян, поряд із членством у політичних партіях, рухах, організаціях. Однак для багатьох осіб вибори виступають чи не єдиною формою участі в житті суспільства та держави;

3) як спосіб формування і вираження громадської думки, вибори є своєрідним соціальним барометром політичного життя, оскільки за результатами виборів визначається рівень впливу різних політичних сил, ставлення громадян до правлячої еліти і опозиції, політичного режиму в цілому, специфіки політичних уподобань громадян тощо;

4) вибори виступають основним способом легітимації влади в демократичних державах. Якщо в попередні епохи народ визнавав владу спадкового монарха, владу завойовника, на сучасному етапі розвитку людства народ, як правило, визнає і підтримує лише легально обрану владу. Саме тому завдяки виборам забезпечується стабільний розвиток суспільства. Більше того, навіть недемократична влада намагається використати вибори для підвищення рівня підтримки народом.

Однак вибори виконуватимуть функцію легітимації влади лише в тому випадку, коли відбуватимуться відповідно до норм чинного законодавства та матимуть демократичний характер. В іншому випадку вони, навпаки, виконуватимуть функцію делегітимації. Крім того, у випадку, коли діюча влада на виборах отримує незначну підтримку громадян, це є свідченням кризи легітимності влади. Нарешті, треба підкреслити ще одну деталь: у країнах, де відсутня стабільна демократія, вибори часто не здатні забезпечити тривалу легітимність влади, яка швидко втрачає довіру та підтримку населення;

5) демократичні вибори сприяють послабленню соціальної напруги, досягненню суспільного консенсусу, оскільки є своєрідним способом вирішення протиріч, конфліктів у суспільстві. За допомогою виборів відбувається артикуляція інтересів виборців, узгодження різних (часто – протилежних) позицій. Результати виборів ставлять все на свої місця, показують, які суспільні групи мають підставу претендувати на роль правлячих. Тому вибори виступають своєрідним стабілізатором політичної системи;

6) вибори дають можливість громадянам здійснювати періодичний контроль за діяльністю влади. У випадку, якщо влада діє всупереч загальносуспільним та

груповим інтересам, виборці мають змогу «покарати» владу, віддаючи перевагу на виборах іншим політичним силам. Це стимулює владу діяти в інтересах народу, не зловживати своїм службовим становищем. Крім того, контрольна функція виборів полягає також у тому, що шляхом виборів формується представницький орган, який здійснює контроль за діяльністю виконавчих структур;

7) інститут виборів є своєрідним фільтром, який не допускає до влади не популярних, некомпетентних політиків, сприяючи підвищенню рівня ефективності державного управління. Проте ефективність даної функції багато у чому залежить від рівня політичної свідомості та культури електорату. Це можна пояснити тим, що під час виборчої кампанії кандидати та політичні партії можуть використовувати маніпулятивні виборчі технології, нав'язувати громадянам свою позицію, поширювати недостовірну інформацію;

8) вибори виконують просвітницьку функцію, оскільки політичні сили, беручи участь у виборах, поширюють свою програму, доводять її значення та важливість до відома виборців, пропагують і поширюють певну ідеологію та систему цінностей, пропонують варіанти розв'язання суспільно значущих завдань та проблем, сприяючи тим самим зростанню рівня політико-правової свідомості і культури громадян;

9) вибори сприяють представленню інтересів різних суспільних груп. Кандидати та політичні партії (блоки) є представниками різних суспільних груп, вони мають свою соціальну базу, електорат, який готовий віддати свої голоси на їхню підтримку, вимагаючи, натомість, представлення своїх інтересів в ешелонах влади. З урахуванням цього одним із важливих завдань виборчої системи є адекватне відтворення в представницькому органі існуючої в державі соціальної структури суспільства;

10) через вибори відбувається процес рекрутування політичної еліти. У результаті виборів оновлюється склад правлячої та опозиційної еліт, змінюється політична вага партій та їхніх представників. Важливим аспектом даної функції є наявність реального вибору в середовищі осіб, які претендують на виборні посади. Важливо, щоб громадянам було забезпечено можливість вибирати серед кращих представників політичної еліти, а не обирати, як часто трапляється, «менше з двох зол»;

11) у результаті виборів громадяни визначають напрям суспільного розвитку на певний визначений термін. Здійснюючи акт волевиявлення, народ формує представницький орган влади, визначає конфігурацію сил у ньому, опосередковано впливає на формування виконавчої влади, закладає характер відносин між владою і опозицією тощо.

Підсумовуючи аналіз ролі виборів у суспільному житті, варто відзначити, що функції виборів можуть змінюватися та по-різному спрацьовувати в умовах різних політичних реалій. Так, у недемократичних країнах вони будуть ширмою для прикриття діяльності влади, в демократичних – атрибутом демократії. У країнах зі стабільною демократією функції виборів розкриватимуться у повному обсязі, тоді як у перехідних суспільствах – можуть діяти фрагментарно та тимчасово.

В гомогенних (однорідних) суспільствах вибори стимулюватимуть політичну конкуренцію, в гетерогенних – функцію представництва та стабілізації політичної системи. Крім того, вплив на реалізацію функцій виборів справлятиме форма державного правління, територіальний устрій, тип партійної та виборчої системи. Однак, незважаючи ні на що, демократичні вибори в сучасних умовах є хоч і недостатньою, проте неодмінною умовою функціонування демократичного політичного режиму. В Україні, яка знаходиться на шляху трансформації політичного режиму в напрямку демократії, демократичні вибори повинні відіграти ключову роль каталізатора демократичних перетворень.

Конституційне право поділяє вибори на різні види:

1. *За способом волевиявлення виборців:*

а) прями (безпосередні) вибори, коли питання про обрання вирішують громадяни-виборці;

б) непрямі вибори, коли питання про обрання вирішують не громадяни безпосередньо, а обрані ними особи – виборщики, депутати тощо. Наприклад, в Австрії верхня палата парламенту обирається парламентами земель;

2. *За територіальною ознакою:*

а) загальнонаціональні (загальнодержавні) вибори, які проводяться на території всієї держави (в Україні це вибори до Верховної Ради України, вибори Президента України);

б) місцеві (регіональні, локальні) вибори – ті, які проводяться на території певної адміністративно-територіальної одиниці або регіону (в Україні, наприклад, це вибори сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних, Київської та Севастопольської міських рад);

3. *За об'єктом* виділяють вибори до парламенту, вибори глави держави, вибори місцевих представницьких органів;

4. *За часом проведення:*

а) чергові вибори. Відповідно до ч. 1 ст. 77 Конституції України, ч. 2 ст. 16 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 р. чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради України і не потребують окремого рішення про їх призначення. Відповідно до ч. 5 ст. 103 Конституції України, ч. 2 ст. 15 Закону України «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 р. (в редакції закону від 18 березня 2004 р.) чергові вибори Президента України відбуваються в останню неділю березня п'ятого року повноважень глави держави;

б) позачергові вибори. Проводяться у зв'язку із достроковим припиненням повноважень виборного органу. Позачергові місцеві вибори призначаються Верховною Радою України у разі дострокового припинення повноважень місцевої ради, сільського, селищного, міського голови;

в) повторні вибори. Повторні вибори народного депутата України призначаються в одномандатному окрузі Центральною виборчою комісією у разі визнання виборів депутатів у цьому окрузі недійсними або такими, що не відбулися,

або якщо особа після її обрання не набула депутатського мандата в порядку, встановленому Законом.

Повторні вибори Президента України проводяться у випадках: 1) якщо до виборчого бюлетеня для голосування було включено не більше 2 кандидатів на пост Президента України і жодного з них не було обрано; 2) якщо всі кандидати на пост Президента України, включені до виборчого бюлетеня, до дня виборів або до дня повторного голосування зняли свої кандидатури (ч. 4 ст. 15 Закону України «Про вибори Президента України»);

г) проміжні вибори – призначаються територіальною виборчою комісією у разі дострокового припинення повноважень депутата, обраного у цьому одномандатному окрузі;

г) перші вибори. Призначаються Центральною виборчою комісією. Ними можуть бути лише місцеві вибори, і проводяться вони у разі утворення об'єднаних територіальних громад;

5. За кількісною виборців, що залучаються:

а) загальні вибори, в яких можуть брати участь усі громадяни, які мають право обирати;

б) часткові вибори, в яких можуть брати участь лише громадяни, які проживають на території певної адміністративно-територіальної одиниці або регіону;

6. За правовими наслідками:

а) дійсні вибори, тобто вибори, проведені у порядку, визначеному Конституцією та законами України;

б) недійсні вибори, тобто такі, в ході яких мали місце порушення виборчого законодавства, що вплинули на підсумки виборів.

§ 3. Виборче право сучасних держав

Важливе значення для інституту виборів, а також для інститутів референдуму, народної законодавчої ініціативи має поняття виборчого права.

Поняття «виборче право» вживається у двох значеннях:

1) **об'єктивне виборче право** – це система правових норм, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з виборами органів держави та місцевого самоврядування;

2) **суб'єктивне виборче право** – це гарантована громадянину державою можливість брати участь у виборах державних органів і органів місцевого самоврядування. Воно являє собою комплекс конкретних прав особи, серед яких особливо варто виділити:

а) активне виборче право (загальне виборче право), тобто право обирати;

б) пасивне виборче право, тобто право обиратися у виборні органи держави або місцевого самоврядування, що передбачає право висувати свою кандидатуру або давати згоду на її висунення.

Варто зазначити, що особа може мати активне виборче право, але не володіти пасивним. Так, наприклад, громадянин США, який досяг 18 років, має

право брати участь у виборах Президента США, але бути обраним не може, оскільки для цього необхідно досягти 35-річного віку. Зворотне співвідношення активного і пасивного виборчого права не зустрічається: якщо громадянин володіє пасивним виборчим правом, то він має і активне.

Реалізація громадянами виборчого права базується на певних засадах і принципах, які відіграють ключову роль у формуванні представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування і виступають основою для створення виборчого права.

Принципи суб'єктивного виборчого права – це ті умови визнання і реалізації виборчого права, дотримання яких на виборах робить ці вибори дійсним народним волевиявленням.

Конституції сучасних демократичних держав встановлюють, що вибори до органів публічної влади є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Принцип вільних виборів означає, що виборець самостійно вирішує питання про те, брати йому участь у виборчому процесі чи ні, і якщо так, то якою мірою.

У більшості держав згідно з цим принципом електоральна участь громадян не є обов'язковою, що призводить до появи такого негативного явища, як **абсентеїзм** (від лат. *absentia* – відсутність) – *ухилення від участі у виборах, зборах тощо*.

Абсентеїзм можна розглядати як пасивний протест населення проти існуючої форми правління, політичного режиму, прояв байдужості до реалізації громадянином своїх прав та виконання обов'язків.

На думку науковців, усі чинники, які визначають рівень абсентеїзму, можна поділити на чотири групи:

- 1) суб'єктивні – чинники, які є характеристиками самих виборців і визначають рівень їхньої політичної участі;
- 2) об'єктивні – чинники, які характеризують ситуацію в державі загалом і виборчий процес зокрема;
- 3) кон'юнктурні – чинники, які складаються під впливом збігу обставин;
- 4) ініціативні – чинники, які є результатом впливу на виборців інших суб'єктів виборчого процесу.

Найвагомішими як серед об'єктивних чинників, так і загалом є політичні чинники. Їх можна поділити на: 1) чинники, що характеризують стан політики у державі загалом; 2) чинники, що характеризують особливості самого виборчого процесу; 3) технічні чинники. У першому випадку збільшує рівень абсентеїзму недовіра і неприйняття виборцями самої політичної системи. Також сприяє абсентеїзму недовіра до осіб, що знаходяться при владі: народ не вбачає в них осіб, які б могли краще управляти державою. Крім того, існує кореляція між рівнем абсентеїзму і типом партійної системи. З одного боку, дуже мала кількість політичних партій сприяє розвитку абсентеїзму, оскільки наявні партії не охоплюють і не репрезентують інтересів усіх виборців. З іншого – сприяє абсентеїзму і надмірна кількість політичних партій, оскільки виборцям може бути складно

зорієнтуватися в усьому масиві їх передвиборчих програм, що унеможлиблює здійснення усвідомленого вибору. У другому випадку серед чинників, що впливають на рівень абсентеїзму, потрібно виділити, насамперед, характер самого виборчого процесу. Так, сприяє абсентеїзму недемократичність виборчих процедур, застосування тиску, маніпуляцій та «брудних» виборчих технологій. У такому випадку виборець починає думати, що його голос нічого не вирішує, результат виборів є наперед визначений.

Певною мірою на рівень абсентеїзму в державі впливають і технічні політичні чинники. Так, сприяють зростанню абсентеїзму значна відстань від місця проживання виборців до виборчої дільниці, несвоєчасне інформування про місце і час голосування, ускладнена процедура реєстрації (у разі, коли вона передбачає ініціативу самого виборця), недосконалість списків виборців (у разі, коли вони складаються за ініціативою органів влади). І річ тут не лише в тому, що ініціативна система реєстрації виборців становить для виборця додатковий клопіт, що може спричинити зростання абсентеїзму. Важливим є те, що сам рівень абсентеїзму вираховується від числа зареєстрованих громадян, а не від загальної кількості виборців. Тому виходить, що насправді у країнах, де існує ініціативний спосіб реєстрації виборців, рівень абсентеїзму є реально набагато вищим, оскільки далеко не усі потенційні виборці будуть включені у списки.

Водночас у деяких країнах передбачено **обов'язковий вотум**, тобто юридичний обов'язок виборців взяти участь у голосуванні. Уперше обов'язок голосувати на виборах був встановлений наприкінці XIX ст. у Бельгії. На сучасному етапі за його невиконання передбачаються штрафи (Австралія, Бельгія), позбавлення волі (Греція, Туреччина), штраф разом із позбавленням права обіймати протягом 3 років державні посади (Аргентина). Політичний сенс встановлення обов'язку голосувати полягає в тому, щоб ліквідувати абсентеїзм виборців або пом'якшити його наслідки. Проте, відповідно до міжнародних стандартів прав людини кожен громадянин має саме *право* брати участь у виборах (тобто обирати можливість своєї поведінки), а не обов'язок (здійснення належної поведінки). Фактично, мова йде про те, що громадянина не можна примушувати реалізовувати свої права, у тому числі й право на участь у виборах.

Принцип загальності виборчого права означає, що активне виборче право мають громадяни держави, які досягли на день проведення виборів встановленого законом віку (Бразилія – 16 років, Україна – 18 років) і є дієздатними.

Разом із тим у процесі еволюції інститутів безпосередньої демократії історично склалася й система обмежень принципу загальності, що отримали назву цензів.

Виборчий ценз – встановлені в конституції або законах умови, що обмежують коло осіб, які мають право брати участь у виборах.

До числа виборчих цензів відносять: необхідність володіти встановленим мінімумом власності (майновий ценз), вимогу певного мінімального рівня письменності або освіченості (ценз письменності та освітній ценз), вимогу певний час проживати у цій країні чи навіть у цій місцевості (ценз осілості), певний визначений

строк мати громадянство цієї країни (ценз громадянства), ценз статі (наприклад, у Швейцарії жінки були допущені до участі у виборах лише у 1971 р.), релігійний, моральний цензи тощо.

Розрізняють виборчі цензи права обирати і права бути обраним. Так, особа, яка бажає бути обраною, зазвичай повинна відповідати більш жорстким умовам, ніж та, що голосує.

З метою подолання впливу адміністративного ресурсу на виборчий процес, наприклад у Франції, існує поняття неможливості обрання на будь-яку посаду протягом певного строку особи, яка в цій територіальній одиниці обіймала високу керівну посаду.

У зв'язку із посиленням євроінтеграційних процесів у Європі набуло особливої актуальності питання активного виборчого права іноземних громадян. Зокрема, в Данії, Ірландії, Нідерландах, Норвегії, Швеції іноземці мають право голосу на місцевих виборах.

Надання права голосу іноземцям на місцевих виборах ґрунтується на тому, що вони за умови постійного чи переважного проживання в муніципалітеті є фактично втягнутими у місцеві справи певної місцевої громади; рішення, які приймаються органами місцевого самоврядування, часто стосуються також їхніх прав та інтересів. Водночас муніципальні органи не вирішують питань загальнодержавного значення, тому немає серйозних підстав побоюватися, що допуск іноземних громадян до місцевих виборів матиме наслідком їхній вплив на загальнонаціональні інтереси. Хоча зарубіжна виборча практика, наприклад Нової Зеландії та деяких країн Латинської Америки, знає випадки, коли громадяни інших держав і особи без громадянства наділені активним виборчим правом при виборах депутатів парламенту та глави держави.

Принцип рівності виборчого права припускає для реалізації активного виборчого права рівну для кожного виборця можливість впливати на результати виборів. Стосовно здійснення пасивного виборчого права мається на увазі гарантування претендентам рівних умов участі у виборчій кампанії. Забороняється встановлення у законі будь-яких переваг або обмежень для окремих кандидатів, що балотуються на виборні публічні посади. Крім того, рівність активного виборчого права забезпечується правилом – «один виборець – один голос».

Рівність голосів на виборах в Україні забезпечується створенням виборчих округів з приблизно однаковою кількістю виборців, тобто єдиних норм представництва окремо для кожного виду виборів, створенням рівних можливостей для кандидатів при їх реєстрації виборчими комісіями, при веденні передвиборної агітації тощо.

При цьому здійснення громадянами України права обирати і бути обраними не залежить від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак. Конституцією України (ст. 64) і виборчим законодавством України встановлюється, що введення обмежень виборчих прав громадян України, які не передбачені Конституцією України, забороняється.

Порушенням принципу рівного виборчого права був так званий плюральний вотум (множинне голосування), згідно з яким одні виборці могли мати залежно від обставин більше голосів, ніж інші.

У світовій практиці зустрічаються навмисні відхилення від принципу рівного активного виборчого права, створені з метою забезпечення представництва таких соціальних груп, які в інший спосіб його отримати не можуть. Так, у деяких зарубіжних країнах (Німеччина, Угорщина, Японія) триває дискусія про доцільність надання додаткових виборчих голосів матерям: або за числом дітей у них, або по одному праву голосу незалежно від кількості дітей.

Принцип прямого виборчого права означає, що громадяни обирають органи публічної влади безпосередньо, шляхом голосування. Даний принцип дозволяє в ході виборів найбільш демократично виражати волю громадян – суб'єктів виборчого процесу, оскільки прямі вибори дозволяють громадянам без будь-яких посередників вручати мандат тим особам, яких вони знають і яким вони цю посаду довіряють. Однак, на думку деяких науковців, пропорційна система виборів із жорсткими (закритими) списками прямо порушує принцип прямого виборчого права, враховуючи, що голосування здійснюється не за конкретною кандидата, а за політичну силу.

Принцип таємного голосування передбачає заборону контролю за волевиявленням виборців.

Уперше таємне голосування було закріплено на законодавчому рівні у Франції в 1789 р., але практично він був впроваджений лише через 82 роки у 1871 р. Першою країною, яка застосувала принцип таємного голосування та відповідала критерію вільних і чесних виборів, стала Південна Австралія (1858 р.). У Великій Британії таємне голосування веде відлік свого існування з 1872 р., коли був прийнятий спеціальний закон про таємне голосування, а в США – з 1884 р.

Протилежним таємному голосуванню є відкрите голосування, яке може бути простим і поіменним. При простому голосуванні виборці голосують відкрито, але думка кожного, хто бере участь у голосуванні, не фіксується. При поіменному голосуванні, навпаки, позиція кожного виборця оголошується публічно.

Кожна із зазначених форм має свої переваги і недоліки. Таємне голосування виключає безпосередню моральну відповідальність особи, яка голосує за рішення, яке вона прийняла, віддаючи перевагу внутрішній відповідальності. Разом із тим таємниця волевиявлення знімає психологічний тиск на виборців з боку різних політичних сил і тим самим забезпечує свободу волевиявлення. Відкрите голосування, навпаки, сприяє більшій соціальній відповідальності за прийняте рішення, але і викликає тиск на виборців, створює пряму залежність рішення виборця від громадської думки і його становища в суспільстві.

Таємність голосування забезпечується різними засобами. Як правило, виборці голосують в окремих кабінах, а у виборчому бюлетені дані про особу, яка голосує, не зазначаються. Якщо виборець голосує за межами кабіни для голосування, його виборчий бюлетень повинен бути в конверті. Сьогодні у багатьох країнах голосування здійснюється за допомогою не бюлетенів, а перфокарт із

закодованою інформацією, а спеціальна машина рахує результати голосування кожного виборця (Бразилія, Індія тощо). Проте навіть при використанні машин для голосування мають вживатися відповідні заходи для захисту виборців від контролю за їх волевиявленням.

Принцип особистого голосування означає, що кожний виборець голосує на виборах особисто. Голосування за інших осіб чи передача виборцем права голосу будь-якій особі забороняються.

Особисте голосування означає самостійне прийняття виборцем рішення стосовно того, за кого саме віддати свій голос. Воно тісно пов'язане з принципом таємності голосування, оскільки є важливим засобом забезпечення реалізації цього принципу. Особисте голосування також є гарантією прозорих та демократичних виборів, оскільки зменшує можливість маніпулювання виборчими бюлетенями в процесі підрахунку голосів.

Конституція України встановлює, що право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними (ст. 70).

Право голосу на місцевих виборах мають громадяни України, які проживають у межах відповідного територіального виборчого округу та мають право голосу згідно зі ст. 70 Конституції України.

Військовослужбовці строкової служби, громадяни України, які проживають за кордоном, а також особи, визнані судом недієздатними, та громадяни України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі, вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади та не мають права голосу на місцевих виборах.

Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Виборцям гарантується вільне волевиявлення (ст. 71 Конституції України).

§ 4. Виборчі системи: поняття та види

Поняття **«виборча система»** вживається у двох аспектах: у широкому розумінні – це *впорядковані суспільні відносини, що становлять порядок виборів органів публічної влади*; у вузькому розумінні – це *спосіб розподілу депутатських мандатів між кандидатами залежно від результатів голосування виборців або інших уповноважених осіб*. Найчастіше це поняття застосовується саме у вузькому розумінні, отже, надалі вживатимемо його у цьому значенні.

Розрізняють такі *види виборчих систем*:

Мажоритарна виборча система, при застосуванні якої обраними вважаються ті кандидати, які отримали встановлену більшість голосів. Поширена у 83 державах світу, зокрема у Великій Британії, Канаді, США, Франції. Може застосовуватися в одномандатних та багатомандатних виборчих округах.

Залежно від того, як визначається більшість голосів, необхідних для обрання кандидата, розрізняють:

- мажоритарну систему абсолютної більшості;
- мажоритарну систему відносної більшості;
- мажоритарну систему кваліфікованої більшості.

Мажоритарна система абсолютної більшості потребує для обрання більше половини голосів від усіх зареєстрованих виборців або загальної кількості поданих голосів або поданих дійсних голосів. За цієї системи встановлюється нижня межа участі виборців у голосуванні. Якщо її не досягнуто, вибори вважаються такими, що не відбулися.

За *мажоритарної системи відносної більшості* обраним вважається кандидат, який отримав більшу кількість голосів за інших кандидатів. За цієї системи, як правило, не встановлюється обов'язковий мінімум участі у голосуванні.

Мажоритарна система кваліфікованої більшості передбачає, що обраним вважається кандидат, який отримав кваліфіковану кількість голосів, яка перевищує абсолютну більшість (2/3, 3/4 тощо).

До основних переваг мажоритарної системи відносять такі:

1. Універсальність системи. Використовуючи її, можна обирати як окремих представників (президент, губернатор, мер), так і колегіальні органи державної влади або місцевого самоврядування (парламент держави, муніципалітет міста).

2. Врахування соціально-політичних (партійна належність кандидата або її відсутність, політична програма, прихильність до тієї чи іншої ідейної доктрини) та особистих (професійна придатність, репутація, відповідність етичним критеріям і переконанням виборця тощо) якостей кандидата.

3. Реальна можливість представників невеликих партій і навіть безпартійних незалежних кандидатів отримати перемогу на виборах нарівні з представниками великих політичних партій.

4. Більший ступінь незалежності від політичних партій і партійних лідерів, обраних за одномандатними мажоритарними округами представників. Це дозволяє більш коректно дотримуватися принципу народовладдя, відповідно до якого джерелом влади повинні виступати виборці, а не партійні структури. При мажоритарній системі обраний представник стає набагато ближче до своїх виборців, тому що вони знають, за кого конкретно голосують.

Зрозуміло, що мажоритарна виборча система не є ідеальною. Її переваги мають досить високий ступінь залежності від «середовища застосування», яким виступає політичний режим. Так, наприклад, в умовах тоталітарного політичного режиму практично жодна з переваг цієї виборчої системи не може бути реалізована повною мірою, оскільки у цьому випадку вона лише виконує функцію механізму реалізації волі політичної влади, а не виборців.

До числа об'єктивних недоліків мажоритарної системи відносять наступні:

По-перше, при мажоритарній виборчій системі «пропадають» і не перетворюються у владні повноваження голоси тих виборців, які були віддані за кандидатів,

що не перемогли. Хоча у загальному підрахунку голосів саме вони можуть становити більшість.

По-друге, мажоритарну систему справедливо вважають фінансово витратною через можливість проведення другого туру голосування і через те, що у цьому випадку замість виборчих кампаній декількох партій проводиться кілька тисяч виборчих кампаній окремих кандидатів.

По-третє, при мажоритарній системі через можливу перемогу незалежних кандидатів, а також кандидатів невеликих партій створюється набагато більша ймовірність формування занадто дисперсних, мало структурованих і тому погано керованих органів влади, ефективність діяльності яких через це істотно знижується. Цей недолік особливо характерний для держав із недосконалою партійною системою і великою кількістю партій (Верховна Рада України – яскравий приклад).

Нарешті, противники мажоритарної системи стверджують, що вона створює сприятливі можливості для зростання ролі фінансових спонсорів всупереч конституційним правам виборців. Дуже часто місцеві органи влади звинувачуються у використанні «адмінресурсу», тобто в підтримці адміністрацією тих чи інших кандидатів, партій тощо.

Пропорційна виборча система, по суті, значною мірою компенсує несправедливість мажоритарної виборчої системи. В основі пропорційної системи було закладено суперництво списків різних політичних партій у багатомандатних округах і встановлення певної пропорції між кількістю голосів виборців, відданих за конкретну партію, і отриманих нею місць у представницькому окрузі, що дозволяє звести до мінімуму втрату голосів виборців і забезпечити більш широке представництво політичних партій і об'єднань.

За пропорційною виборчою системою депутатські мандати розподіляються пропорційно кількості голосів виборців, отриманих партіями у межах виборчого округу. Застосовується виключно щодо виборів до представницьких колегіальних органів влади, вона є більш прогресивною та демократичною, що відображено у конституціях ряду країн. Ця система застосовується у 57-ми країнах світу, зокрема в Ізраїлі, Іспанії, Італії, Португалії, ФРН (у конституціях більшості країн-членів ЄС передбачено закріплення цієї виборчої системи для парламентських виборів).

Вибори із застосуванням цієї системи завжди проводяться або у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, або у багатьох багатомандатних виборчих округах, і балотуються на таких виборах не окремі кандидати, а списки кандидатів у депутати від політичних партій. При цьому депутатські мандати по кожному виборчому округу розподіляються пропорційно кількості поданих за них голосів виборців. Тобто виборці голосують не за конкретних кандидатів, а за весь список кандидатів від певної політичної партії.

Розподіл мандатів усередині партійного списку здійснюється за двома основними правилами:

а) *правило «жорстких списків»* – коли порядок розташування кандидатів у списку визначається самою політичною партією, а виборець голосує не за

конкретного кандидата, а за список у цілому. Тобто виборець не має право внести зміни до списку. Це правило діє, наприклад, в Албанії, Естонії, Ізраїлі тощо;

б) *правило «відкритих списків»* – коли розташування кандидатів у списку проводить виборець, використовуючи преференційне голосування. Тобто у виборця є можливість висловити своє ставлення до кожного з кандидатів, внесених до списку, проставивши проти їхніх прізвищ відповідну позначку, і тим самим показати, кого з кандидатів він бажає бачити обраним у першу чергу, кого – у другу тощо. Це правило діє в Бельгії, Фінляндії, Швейцарії, Швеції і багатьох інших країнах.

Для визначення результатів голосування за пропорційною виборчою системою має бути визначена **виборча квота** – кількість голосів виборців, необхідних для отримання одного депутатського мандата при встановленні результатів виборів, що проводяться за пропорційною виборчою системою. Сьогодні існує низка способів визначення виборчої квоти, що спричиняє певні незручності під час підрахунку голосів.

З метою усунення від участі у виборах дрібних політичних сил у багатьох країнах встановлюється **«загороджувальний бар'єр»** – мінімальний відсоток голосів, що його повинна отримати партія, для участі у розподілі місць у виборному органі. Наприклад, у Нідерландах – 0,67 %, Ізраїлі – 1 %, Данії – 2 %, Аргентині – 3 %, Болгарії – 4 %, Україні – 5 %, Туреччині – 10 %.

Серед переваг пропорційної виборчої системи можна виділити наступні:

1) дозволяє точніше, ніж мажоритарна система, враховувати політичні уподобання виборців;

2) забезпечує представництво в парламенті не лише великим, але і середнім і навіть дрібним політичним партіям.

Недоліками ж пропорційної виборчої системи є: по-перше, ослаблення особистих зв'язків виборців і їх обранців, відсутність персональної відповідальності депутатів перед виборцями; по-друге, можливість зайвого дроблення складу законодавчого (представницького) органу, що негативно позначається на його роботі; по-третє, виникнення складнощів у парламентських і змішаних республіках при формуванні уряду і в ході його діяльності: оскільки жодна партія не має абсолютної більшості в парламенті, уряд формується на основі багатопартійної коаліції, часто дуже нестійкої – вихід із коаліції однієї партії призводить до падіння уряду (до виборчої реформи в Італії початку 1990-х років більшість урядів цієї країни працювали в середньому менше року).

Отже, як мажоритарна, так і пропорційна виборчі системи мають певні переваги і недоліки. Так, мажоритарна система – досить результативна і проста у застосуванні, але сприяє неадекватному відображенню у складі представницького органу політичного спектру суспільства та призводить до втрати великої кількості голосів, що має наслідком послаблення представництва в парламенті чи іншому виборному органі. Пропорційна система більш чітко відображає політичні уподобання виборців, зумовлює формування багатопартійності та сприяє представництву різних, навіть дрібних партій у парламенті, що є справжнім відображенням

співвідношення політичних сил у державі, але теж має істотні недоліки: по-перше, вона передбачає неперсоніфіковані вибори – виборчі списки партій формуються партійним керівництвом келійно, і виборці фактично голосують за кандидатів, про багатьох з яких їм нічого не відомо; по-друге, вона вимагає сталої багатопартійності з чіткою поляризацією політичних сил, що дозволяє після виборів сформувати стабільну парламентську більшість.

Нівелювати негативні аспекти кожної із вищевказаних виборчих систем покликана *змішана виборча система*, яка є поєднанням елементів мажоритарної та пропорційної виборчих систем, за якою одна частина депутатів парламенту чи іншого представницького органу обирається за мажоритарною виборчою системою, а друга частина – за пропорційною. Тобто при голосуванні виборець отримує два бюлетеня: за допомогою одного він голосує за окремого кандидата, а за допомогою другого – за партійний список кандидатів. Також комбінуються способи голосування і підрахунку голосів. Ця система застосовується в Австралії, Болгарії, Грузії, Італії, Литві, Мексиці, Польщі, Словенії, Україні, Японії.

За цією системою співвідношення елементів мажоритарної чи пропорційної виборчих систем може бути різним.

Змішана виборча система сприяє розвитку та укрупненню партій, істотно не порушує представництва населення та принципів пропорційності, а також дає можливість виборцю обирати не лише кандидатів, а і політичну партію, якій він надає перевагу.

За роки незалежності в Україні було випробувано всі названі види виборчих систем, крім мажоритарної системи кваліфікованої більшості. Так, вибори Верховної Ради Української РСР 1991 р. та Верховної Ради України 1994 р. проводилися за мажоритарною системою, парламентські вибори 1998 і 2001 років – за змішаною виборчою системою, з 2005 р. Верховна Рада України обиралася за пропорційною системою із загороджувальним бар'єром у 3 %. Із 2011 р. вибори Верховної Ради України проводяться за змішаною виборчою системою із загороджувальним бар'єром у 5 %.

Сьогодні в Україні застосовуються такі виборчі системи: мажоритарна система абсолютної більшості – на виборах Президента України; змішана – на виборах народних депутатів України; пропорційна – на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад у багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій із закріпленням кандидатів за територіальними виборчими округами, на які поділяється багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, району в місті, територією міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм або територією утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної міської територіальної громади.

Вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися

у сільську громаду), селища, територія утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної сільської, селищної територіальної громади.

Вибори міського (міст, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою ніж 90 тисяч) голови проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, що збігається, відповідно, з територією міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної міської громади.

Вибори сільського, селищного, міського (міст, кількість виборців у яких є меншою ніж 90 тисяч) голови проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія відповідного села, селища, територія об'єднаної сільської, селищної громади, територія міста.

Вибори старости проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія одного або декількох населених пунктів (сіл, селищ), визначених сільською, селищною, міською радою об'єднаної територіальної громади з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою (старостинський округ).

У липні 2019 р. Верховною Радою України був ухвалений Виборчий кодекс України. Він поєднує п'ять попередніх законів: «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України», «Про місцеві вибори», «Про Центральну виборчу комісію» та «Про Державний реєстр виборців». Кодекс складається з трьох книг – загальні засади проведення всіх виборів, загальнонаціональні вибори (президентські та парламентські) та порядок проведення місцевих виборів. Кодекс передбачає запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими партійними списками на виборах народних депутатів, а також зміну виборчої системи на місцевих виборах.

Ухвалений Виборчий кодекс набуде чинності 1 грудня 2023 р. і діятиме на наступних чергових виборах.

§ 5. Виборчий процес в Україні

Вибори не зводяться до голосування за висунутих кандидатів на виборні посади; вони являють собою не одномоментний акт, а тривалий за часом і складний за змістом **виборчий процес** – комплекс логічно пов'язаних між собою дій, об'єднаних у відповідні процедури та стадії.

Теорія конституційного виборчого процесу в сучасних демократичних державах є досить подібною і включає аналогічні етапи організації та проведення виборів. Не є виключенням і Україна.

Чинне виборче законодавство України визначає **виборчий процес** як здійснення відповідними суб'єктами виборчих процедур, передбачених законом. З точки зору конституційно-правової науки, виборчий процес – це різновид

юридичного процесу, що являє собою встановлений законом порядок послідовно вчинюваних відповідними суб'єктами узгоджених дій і процедур, спрямованих на легітимне формування персонального складу виборних органів публічної влади. Виборчий процес як організаційно-правова форма реалізації суб'єктивного виборчого права відображає технологію участі виборців у формуванні персонального складу органів публічної влади. Він включає встановлену законом сукупність стадій, що забезпечують його цілісність і легітимність результатів, а стадії, у свою чергу, складаються з конкретних виборчих процедур та виборчих дій.

Суб'єктами виборчого процесу визнаються особи, органи та організації, наділені Конституцією та виборчим законодавством України правами та обов'язками стосовно організації та проведення виборів, у тому числі:

- 1) виборець;
- 2) Центральна виборча комісія, а також інша виборча комісія, утворена відповідно до закону;
- 3) партія, що висунула кандидата на виборну посаду;
- 4) кандидат у депутати, зареєстрований у порядку, встановленому законом;
- 5) офіційний спостерігач від партії, кандидата у депутати, громадської організації.

Згідно з чинним виборчим законодавством, виборчий процес в Україні здійснюється на засадах: 1) дотримання принципів виборчого права; 2) законності та заборони незаконного втручання будь-кого у цей процес; 3) політичного плюралізму та багатопартійності; 4) публічності й відкритості; 5) рівності всіх кандидатів на відповідні виборні посади; 6) свободи передвиборної агітації, рівного доступу всіх кандидатів і партій – суб'єктів виборчого процесу до ЗМІ незалежно від їх форми власності, крім ЗМІ, засновниками (власниками) яких є політичні партії; 7) неупередженості органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, судів, підприємств, закладів, установ і організацій, їх керівників, інших посадових і службових осіб до партій – суб'єктів виборчого процесу та кандидатів на виборні посади. У спеціальній літературі також виокремлюються такі принципи виборчого процесу, як безперервність, поступальність, документальність, свобода вибору форм і методів передвиборної агітації тощо.

Виборчий процес відбувається в певній, чітко визначеній виборчим законодавством послідовності і складається з кількох етапів – стадій. Чинне виборче законодавство України передбачає такі *обов'язкові стадії* виборчого процесу:

- 1) висування та реєстрація кандидатів;
- 2) утворення виборчих комісій (крім Центральної виборчої комісії);
- 3) проведення передвиборної агітації;
- 4) утворення спеціальних виборчих дільниць, що існують на тимчасовій основі;
- 5) складання списків виборців, їх перевірка та уточнення;
- 6) голосування;
- 7) підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування;
- 8) встановлення результатів виборів депутатів та їх офіційне оприлюднення;
- 9) припинення повноважень окружних та дільничних виборчих комісій.

У разі необхідності виборчий процес може включати також такі факультативні стадії: 1) повторне голосування; 2) підрахунок голосів виборців і встановлення підсумків повторного голосування та результатів виборів.

Більш детально стадії виборчого процесу розглянемо на прикладі виборів народних депутатів України.

Висування кандидатів у депутати є однією з найважливіших стадій виборчого процесу. Громадянин України, який відповідно до ст. 9 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 р. має право бути обраним депутатом, може дати згоду балотуватися кандидатом у депутати від партії або запропонувати свою кандидатуру шляхом самовисування.

Депутатом може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг 21 року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх 5 років.

Не може бути висунутий кандидатом й обраний депутатом громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

Право висування кандидатів у депутати належить громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується ними через партії або шляхом самовисування відповідно до Закону.

Висування кандидатів у депутати розпочинається за 90 і закінчується за 79 днів до дня голосування.

Кандидати у депутати, включені до виборчого списку партії, та кандидати у депутати в одномандатних округах, реєструються Центральною виборчою комісією за умови подання їй документів, передбачених ст. 54, 55 Закону України «Про вибори народних депутатів України».

Подання документів до Центральної виборчої комісії для реєстрації кандидатів у депутати закінчується за 75 днів до дня виборів.

Утворення виборчих комісій. Систему виборчих комісій, що здійснюють підготовку та проведення виборів депутатів, становлять:

- 1) Центральна виборча комісія;
- 2) окружні виборчі комісії;
- 3) дільничні виборчі комісії.

Повноваження виборчих комісій щодо підготовки та проведення виборів депутатів здійснюються:

- 1) Центральною виборчою комісією – на всій території України та у закордонному виборчому окрузі;
- 2) окружною виборчою комісією – у межах територіального виборчого округу;
- 3) дільничною виборчою комісією – у межах виборчої дільниці.

Повноваження окружної виборчої комісії закордонного виборчого округу здійснює Центральна виборча комісія.

Виборчі комісії є спеціальними колегіальними органами, уповноваженими організувати підготовку та проведення виборів депутатів і забезпечувати додержання та однакове застосування законодавства України про вибори депутатів.

Окружна виборча комісія утворюється Центральною виборчою комісією не пізніше як за 62 дні до дня голосування у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії у кількості не менше 12 і не більше 18 осіб.

Дільнична виборча комісія утворюється відповідною окружною виборчою комісією не пізніше як за 31 день до дня голосування у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії.

Дільнична виборча комісія утворюється у складі:

- 1) для малих дільниць – 10–14 осіб;
- 2) для середніх дільниць – 12–16 осіб;
- 3) для великих дільниць – 14–18 осіб.

На виборчих дільницях, де кількість виборців не перевищує 50 осіб, дільнична виборча комісія може утворюватися у складі голови, секретаря та 2–4 членів комісії.

Необхідно зазначити, що дільничні виборчі комісії є універсальними для всіх видів виборів.

Передвиборна агітація – це діяльність громадян, політичних партій, інших об'єднань громадян, колективів підприємств, установ і організацій, спрямована на формування громадської думки і поведінки виборців в інтересах конкретних кандидатів чи політичних партій.

Партія, кандидати у депутати від якої зареєстровані у загальнодержавному окрузі, кандидати у депутати мають право розпочати свою передвиборну агітацію з дня, наступного за днем прийняття виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидатів у депутати.

Передвиборна агітація може здійснюватись у будь-яких формах (через засоби масової інформації, шляхом проведення передвиборних заходів, у тому числі зустрічей із виборцями, публічних передвиборних дебатів, мітингів, випуску та розповсюдження матеріалів передвиборної агітації тощо) і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України.

При цьому повинні бути дотримані такі принципи: а) свобода вибору будь-яких незаборонених форм і засобів ведення передвиборної агітації; б) рівні можливості ведення передвиборної агітації для всіх активних суб'єктів виборчого процесу (кандидатів та політичних партій); в) неупереджене ставлення органів державної влади, інших державних установ, органів місцевого самоврядування до всіх без винятку кандидатів та політичних партій; г) надійний контроль за використанням коштів на проведення передвиборної кампанії.

Передвиборна агітація закінчується о 24 годині останньої п'ятниці перед днем голосування.

Передвиборна агітація напередодні дня голосування та в день голосування забороняється. У цей же час забороняються проведення масових акцій (зборів, мітингів, походів, демонстрацій, пікетів) від імені партії, кандидати у депутати від якої зареєстровані у загальнодержавному окрузі, кандидатів у депутати, розповсюдження агітаційних матеріалів, а також публічні оголошення про підтримку

партією чи окремими кандидатами у депутати проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів та телепередач чи інших публічних заходів.

Утворення виборчих округів. Відповідно до ст. 18 Закону України «Про вибори народних депутатів» вибори депутатів проводяться у загальнодержавному окрузі, який включає в себе всю територію України і закордонний виборчий округ, та у 225 одномандатних округах, що утворюються Центральною виборчою комісією та існують на постійній основі.

Одномандатні округи утворюються в межах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя з приблизно рівною кількістю виборців у кожному окрузі. Орієнтовна середня кількість виборців в одномандатних округах визначається ЦВК виходячи з відомостей Державного реєстру виборців. Відхилення кількості виборців в одномандатному окрузі не може перевищувати 12 відсотків орієнтовної середньої кількості виборців в одномандатних округах. Одномандатний округ визначається територією, в межах якої знаходяться виборчі дільниці, що входять до його складу. Центром одномандатного округу є адміністративно-територіальна одиниця за місцезнаходженням окружної виборчої комісії. Межі одномандатних округів визначаються з урахуванням меж адміністративно-територіальних одиниць, інтересів членів територіальних громад та проживання на відповідній території національних меншин.

Центральна виборча комісія не пізніше як за 175 днів до дня голосування оприлюднює на своєму офіційному вебсайті перелік одномандатних округів із зазначенням їх номерів, меж, а також адрес приміщень відповідних виборчих комісій та не пізніше як на 2-й день після початку виборчого процесу публікує зазначені відомості у загальнодержавних та регіональних друкованих засобах масової інформації.

Виборчі дільниці. Для підготовки організації і проведення голосування та підрахунку голосів виборців утворюються виборчі дільниці.

Виборча дільниця може бути звичайною, спеціальною або закордонною. Звичайна та закордонна виборчі дільниці утворюються ЦВК і існують на постійній основі. Спеціальна виборча дільниця може існувати на постійній чи тимчасовій основі у випадках, передбачених законом.

Виборчі дільниці утворюються з кількістю виборців від 20 до 2500 осіб. Виборчі дільниці поділяються на:

- 1) малі – з кількістю виборців до 500 осіб;
- 2) середні – з кількістю виборців від 500 до 1500 осіб;
- 3) великі – з кількістю виборців понад 1500 осіб.

Якщо на відповідній території, у відповідному закладі чи установі налічується менше 20 виборців, за рішенням ЦВК на відповідній території, у відповідному закладі чи установі виборча дільниця може бути утворена з меншою від граничного значення чисельності виборців. Закордонні виборчі дільниці можуть утворюватися з чисельністю більшою, ніж 2500 виборців.

Виборча дільниця є спільною для виборів у загальнодержавному та одномандатних округах.

Складання списків виборців, їх перевірка та уточнення. 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.

Органи ведення Державного реєстру виборців складають попередні списки виборців для звичайних виборчих дільниць відповідно до Закону України «Про Державний реєстр виборців» від 22 лютого 2007 р. (в редакції закону від 21 вересня 2010 р.). Складання попередніх списків виборців для звичайних виборчих дільниць здійснюється у порядку, встановленому Центральною виборчою комісією.

До попереднього списку виборців для звичайної виборчої дільниці включаються громадяни України, яким виповнилося або на день голосування виповниться 18 років та які відносяться за виборчою адресою до цієї виборчої дільниці відповідно до відомостей Державного реєстру виборців. Виборець може бути включений до списку виборців лише на одній виборчій дільниці.

Виборець має право ознайомитися із попереднім списком виборців у приміщенні дільничної виборчої комісії та перевірити правильність внесених до нього відомостей.

Голосування проводиться в день голосування з 8-ї до 20-ї години без перерви.

Голосування виборців на виборах депутатів здійснюється за допомогою виборчих бюлетенів з виборів народних депутатів України (далі – виборчий бюлетень).

Форма, колір і текст виборчих бюлетенів для голосування в загальнодержавному окрузі та в одномандатних виборчих округах затверджуються Центральною виборчою комісією не пізніше як за 53 дні до дня голосування.

Виборчі бюлетені для голосування в загальнодержавному окрузі та в одномандатних виборчих округах мають бути різного кольору.

Ступені захисту виборчого бюлетеня встановлюються Центральною виборчою комісією.

Голосування проводиться в спеціально відведених та облаштованих приміщеннях, в яких обладнуються кабінети для таємного голосування та визначаються місця видачі виборчих бюлетенів і встановлення виборчих скриньок. На одній виборчій дільниці облаштовується одне приміщення для голосування. Контроль за облаштуванням приміщення для голосування покладається на дільничну виборчу комісію.

Виборчі бюлетені видаються членами дільничної виборчої комісії на підставі списку виборців по відповідній виборчій дільниці за умови пред'явлення виборцем документа, який посвідчує його особу.

Відповідно до ст. 86 Закону України «Про вибори народних депутатів України» виборцю, який внесений до списку виборців на виборчій дільниці, але за віком, у зв'язку з інвалідністю чи за станом здоров'я не здатний пересуватися самостійно, дільнична виборча комісія надає можливість голосувати за місцем перебування цього виборця.

Підрахунок голосів здійснюється виключно членами дільничної виборчої комісії відкрито і прозоро на її засіданні. Під час підрахунку голосів ніхто не має права робити будь-які позначки, записи на бюлетенях для голосування.

Підрахунок голосів починається одразу після закінчення часу голосування і проводиться без перерви до оформлення протоколів дільничної виборчої комісії.

Протокол про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці складається дільничною виборчою комісією у кількості примірників, яка на чотири більша, ніж кількість осіб, які входять до складу дільничної виборчої комісії. Примірники протоколу нумеруються і мають однакову юридичну силу.

Встановлюють результати виборів Центральна виборча комісія (при виборах Президента України та в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі при виборах народних депутатів), територіальні та окружні виборчі комісії.

Відомості про підсумки голосування цифрами і прописом заносяться до протоколу ЦВК про результати виборів депутатів.

Право на участь у розподілі депутатських мандатів набувають кандидати у депутати, включені до виборчих списків партій, що отримали 5 і більше відсотків голосів виборців, у відношенні до сумарної кількості голосів виборців, поданих за кандидатів у депутати, включених до виборчих списків партій. Кандидати у депутати, включені до виборчого списку партії, який отримав менше 5 відсотків голосів виборців, у відношенні до сумарної кількості голосів виборців, поданих за кандидатів у депутати, включених до виборчих списків партій, права на участь у розподілі депутатських мандатів не мають.

Центральна виборча комісія не пізніше як на 5-й 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 їх прізвища, власного імені (усіх власних імен), по батькові (за наявності), року народження, освіти, посади (заняття), місця роботи, місця проживання, партійності, суб'єкта висування, виборчого округу (загальнодержавний чи номер одномандатного), у якому обраний депутат.

Повторні вибори депутата призначаються в одномандатному окрузі Центральною виборчою комісією у разі визнання виборів депутатів у цьому окрузі такими, що не відбулися, або якщо особа після її обрання не набула депутатського мандата в порядку, встановленому законом.

Припинення повноважень окружних та дільничних виборчих комісій. Повноваження окружної виборчої комісії припиняються через 15 днів після дня офіційного оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів депутатів у порядку, встановленому законом.

Отже, функціональне призначення стадій виборчого процесу полягає в забезпеченні послідовного за часом і поетапного за змістом виконання різноманітних виборчих дій і процедур, котрі у підсумку забезпечують легітимний характер виборів та обрання відповідних виборчих осіб.

Суб'єкти виборчого процесу мають право оскаржити рішення, дії чи бездіяльність, що стосуються процесу виборів, у судовому і позасудовому порядку. Особи, винні в порушенні виборчого законодавства, притягуються до конституційної, адміністративної, кримінальної, дисциплінарної відповідальності в порядку, встановленому законом. Прикладом конституційної санкції за порушення виборчого законодавства може бути визнання виборів недійсними.

§ 6. Референдум як інститут безпосередньої демократії

Особлива роль у сучасних демократичних державах належить референдуму як найбільш органічній і природній формі народовладдя. Поняття «референдум» походить від латинського «referendum», що означає «те, що має бути повідомлено».

У теорії конституційного права визначення референдуму не завжди однакове. Найчастіше референдум ототожнюють з опитуванням громадської думки, з плебісцитом. Іноді референдумом називають будь-яке голосування виборців, незалежно від його наслідків.

Референдум – форма безпосередньої демократії, за допомогою якої громадяни вирішують найбільш важливі питання як загальнодержавного, так і місцевого значення. Дана форма волевиявлення громадян використовується у разі необхідності і може бути ініційована як державними органами, так і інститутами громадянського суспільства.

Дійсно, за своєю суттю референдум, як і інші форми народовладдя – вибори, народне обговорення і опитування, є правом реальної суверенної і верховної волі народу, проте за своїм змістом і формою здійснення, тобто за предметом і методом правового регулювання, референдум істотно відрізняється від інших форм народовладдя.

Відмінність референдуму від виборів полягає в наступному:

– періодичність проведення. Референдум призначається в міру виникнення питань, які потребують народного волевиявлення. Вибори президента, парламенту, а також інших органів влади проводяться один раз в 3–6 років або достроково;

– коло вирішуваних питань. На виборах громадянам потрібно відповісти, яку партію або яких людей вони хочуть бачити в органах державної влади або місцевого самоврядування. На референдумі висловлюється думка про можливість прийняття нової конституції, роззброєння, відмову від атомної енергії тощо;

– результат. Референдум надає легітимність конкретному питанню, а вибори – мандатам їх учасника;

– мета. Вибори необхідні для формування органів влади, референдуми – для визначення умов подальшого розвитку суспільства;

– термін дії. Особи, які отримали владу після виборів, користуються нею в межах заздалегідь відведеного інтервалу. Рішення, прийняті на референдумі, мають вищу силу і діють безстроково;

– нормотворчість. Волевиявленням народу у вигляді результатів голосування стверджується або ні винесений на референдум закон чи рішення. Це дає підстави характеризувати референдум як нормотворчу форму народовладдя.

Роль референдумів у регулюванні суспільних відносин визначається з огляду на їхні основні соціальні функції.

По-перше, референдум є одним з основних інструментів реалізації права народного суверенітету і легітимізації владних рішень. Легітимізація рішень здійснюється як шляхом прийняття закону або рішення під час референдуму, так і шляхом підтвердження рішень органів державної влади з питань, що належать до виняткової компетенції референдумів через надання вищої юридичної сили в обох випадках законам та рішенням. Певний рівень легітимізації прийнятих рішень підтримується і при проведенні консультативних референдумів, оскільки, за законом, їхні результати розглядаються і враховуються державними органами при прийнятті рішень.

По-друге, референдум є однією з основних форм реалізації права народного суверенітету, оскільки, за умов виконання певної законодавчої процедури щодо референдуму і виконання вимог закону, громадяни, представники певної нації і народності держави можуть ініціювати проведення того чи іншого референдуму з питань, пов'язаних із конституційним чи законодавчим регулюванням їхніх національних прав і свобод.

По-третє, референдум є одним зі способів формування громадської думки.

По-четверте, за умов демократичного суспільства референдум може бути використаний народом як противага рішенням органів державної влади та місцевого самоврядування, що не задовольняють інтереси громадян.

Запровадження в Україні порядку проведення референдумів за народною ініціативою створює правові гарантії здійснення прямого народовладдя.

З'ясуванню специфічних особливостей референдумів, а також визначенню їх ролі під час регуляції суспільних відносин сприяє аналіз видів референдумів.

1. *За територіальною ознакою референдуми поділяються на:*

- а) загальнодержавні;
 - б) місцеві (локальні, регіональні).
2. *За підставами проведення – на:*

- а) обов'язкові;
- б) факультативні.

Обов'язкові мають місце у випадках, коли з певних питань рішення не може бути прийняте іншим шляхом, окрім народного голосування, причому законом завжди чітко окреслено коло цих питань.

Відповідно до положень ст. 156 Конституції обов'язкового затвердження всеукраїнським референдумом потребує законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори, Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України».

Факультативні референдуми – це референдуми, проведення яких можливе, проте не обов'язкове. Призначення референдуму в такому разі залежить

від рішення органів, що компетентні призначати референдуми, а також від наявності іншої ініціативи проведення референдуму, передбаченої законодавством.

Наприклад, в Австрії та Італії проведення референдуму передбачене регламентами їхніх парламентів як факультативних стадій після прийняття законів.

3. За предметом голосування референдум може бути:

- а) конституційним;
- б) законодавчим;
- в) з питань поточної політики.

Проте правовий режим проведення референдумів передбачає, що поряд із питаннями, які становлять предмет всеукраїнських, обов'язкових і факультативних референдумів, є питання, з яких референдум взагалі не допускається, оскільки для їх вирішення потрібні професійні знання, досвід та інші передбачені законом підстави. У зв'язку з цим у ст. 74 Конституції України зазначено, що референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії. На всеукраїнський референдум за народною ініціативою не може бути винесене (ініційоване) питання про зміну території України.

Тексти нової редакції Конституції України та законопроектів, що вносяться на конституційний та законодавчий референдум, не повинні скасовувати чи обмежувати зміст та обсяг існуючих прав і свобод людини і громадянина або бути спрямованими на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

4. За правовою силою рішень виділяються референдуми:

- а) консультативні;
- б) імперативні.

Консультативний референдум (дорадче опитування) – спосіб волевиявлення громадян при вирішенні важливих питань загальнодержавного та місцевого значення. Результати дорадчого опитування розглядаються і можуть бути враховані при прийнятті рішень відповідними державними органами.

Імперативний референдум означає, що його рішення мають вищу юридичну силу, є остаточними та обов'язковими для виконання на всій території держави і не потребують затвердження будь-яким державним органом. Рішення такого референдуму можуть бути змінені або скасовані лише на підставі результатів нового референдуму.

5. Залежно від суб'єктів ініціювання референдуми можуть бути:

- а) урядовими;
- б) парламентськими;
- в) президентськими;
- г) за народною ініціативою.

Стаття 69 Конституції України закріплює, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Проте сьогодні існує певна прогалина щодо правового регулювання питань, пов'язаних з організацією та проведенням як всеукраїнського, так і місцевих референдумів. Спочатку 28 грудня 2012 р. втратив чинність Закон України «Про всеукраїнський та

місцевий референдуми» від 3 липня 1991 р. у зв'язку із набранням чинності Законом України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. А згодом рішенням Конституційного Суду України від 26 квітня 2018 р. № 4-р/2018 Закон «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. визнано неконституційним як через порушення процедури його розгляду та ухвалення, так і за змістом. Проте закон, який би дозволяв провести місцевий референдум, так і не було прийнято.

Отже, сьогодні утворився правовий вакуум щодо проведення референдумів в Україні. При цьому інститут референдуму є прямим і найбільш загальним механізмом прямої демократії. Він дозволяє стимулювати соціальну активність громадян та формує у них культуру залучення до процесу ухвалення владних рішень. Також референдум є гарною можливістю всебічно проаналізувати та обговорити найбільш проблемні питання як всеукраїнського, так і місцевого значення, а інколи – єдиним способом легітимно вирішити тривалі конфлікти в суспільстві і державі.

Як підсумок варто підкреслити, що, незважаючи на світову тенденцію до активнішого використання такої форми зворотного зв'язку між державною та громадянами, як референдуми, Україна через недосконале законодавство, відсутність політичної волі позбавлена такого інструменту вироблення ефективної політики.

§ 7. Світова практика щодо підготовки і проведення референдуму, його основні стадії

У кампанії з організації та проведення референдуму умовно можна виділити *чотири головні етапи*, що відрізняються один від одного: метою; специфікою та діями, які здійснюються на відповідному етапі; суб'єктами, яким відводиться головна роль на відповідному етапі. До них відносять: ініціювання та прийняття рішення про проведення референдуму; підготовку та організацію референдуму, період проведення агітаційної кампанії, проведення голосування, підрахунок голосів та оприлюднення результатів референдумів; перегляд результатів референдумів; оскарження рішень, дій та бездіяльності, пов'язаних з підготовкою та проведенням референдумів.

Ініціювання та прийняття рішення про проведення референдуму. Цей етап, зазвичай, об'єднує дві фази: ініціативу провести референдум та його проголошення. Обов'язок проголосити референдум, у більшості випадків, покладають на посадову особу або державний орган. Суб'єктами ініціювання референдуму можуть виступати громадяни (народна ініціатива) або органи влади (президент, парламент, уряд тощо). Розглянемо ці варіанти регулювання окремо та з особливостями проголошення референдуму.

Законодавство багатьох європейських країн наділяє правом ініціювати проведення референдумів законодавчі органи влади (депутатські групи, певну кількість депутатів), вищих посадових осіб, представницькі органи суб'єктів федерації (у федеративних державах) або регіонів (Італія). Як представник

виконавчої гілки влади суб'єктом проголошення референдуму може бути президент. Однак у багатьох країнах право прийняття рішення про проведення референдуму не належить виключно президенту. Наприклад, в Ірландії проголошення референдуму передую згода більшості верхньої палати парламенту та принаймні третини нижньої; в Польщі необхідна згода Сенату; в Португалії ініціативу висуває уряд або Парламент. В Іспанії референдум проголошує Король за пропозицією Прем'єр-міністра, погодженою з Конгресом.

Підготовка та організація референдуму включає у себе належне адміністрування та передвиборну агітацію. Належне адміністрування є одним із ключових функціональних елементів кампанії з організації та проведення референдуму. Їх діяльність є незамінною на усіх етапах підготовки та проведення народного голосування: ведення реєстру та складання списків виборців, визначення дійсності винесеного на референдум тексту, інформаційне забезпечення, визначення результатів референдуму тощо.

Важливим елементом порядку організації референдуму є питання строків його проведення. Законодавство багатьох країн визначає період проведення агітаційної кампанії, а отже, і її тривалість (Естонія, Іспанія, Латвія, Словаччина, Польща). Зазвичай, її початком є проголошення референдуму (прийняття резолюції парламентом або іншим уповноваженим органом), а закінченням – заборона агітації, яка вступає в силу за день або два до дня офіційного голосування. Поширеною практикою є закріплення процедури визначення дати голосування, яка може передбачати або покладання цього обов'язку на органи влади (наприклад, на парламент – в Естонії, на президента – у Словаччині), або окреслення періоду, протягом якого голосування має бути проведене (Велика Британія).

Проведення голосування. Вимоги та правила, що стосуються організації голосування під час референдуму, спрямовані на забезпечення вільного волевиявлення громадян, а також на досягнення об'єктивного результату з точки зору його відповідності як реальній позиції населення, так і позиції висловленій (йдеться про заохочення електорату взяти участь у голосуванні, а також уникнення загрози тиску на громадян або фальсифікації результатів).

Аналіз законодавства європейських країн дозволяє дійти висновку, що основні правила організації голосування стосуються місця (на виборчих дільницях або поза їх межами), періоду (тривалості голосування на виборчих дільницях; обмежень щодо часу голосування наперед) та способу (таємно та особисто; поштою, електронною поштою, з використанням мобільних станцій для голосування тощо) голосування.

У більшості країн голосування на референдумах триває один день. Проте в окремих країнах голосування може тривати і 2 дні (наприклад, у Чехії; у Фінляндії – якщо дата проведення референдуму збігається з днем національних виборів; у Польщі передбачена можливість голосування один або 2 дні). Якщо дозволене голосування поштою, воно проводиться до дня референдуму (наприклад, у Швеції – протягом 30 днів до офіційної дати голосування на дільниці; в Естонії – за 13 днів). Якщо різні адміністративно-територіальні одиниці країни

знаходяться у різних часових поясах, на одних виборчих дільницях можуть знати про результати голосування на інших. Наприклад, значна різниця в часі існує між метрополією Франції та її заморськими департаментами, однак публікація результатів голосування до закриття останньої дільниці у Франції (на відміну від багатьох інших країн) ніколи не була заборонена.

Обов'язкове голосування на референдумі передбачено законодавством обмеженої кількості держав, а саме: Бельгії, Греції, Італії, Люксембургу, Португалії. Це обумовлено демократичними стандартами вільного волевиявлення, які передбачають право громадян самостійно приймати рішення про їхню участь або неучасть у референдумі.

Підрахунок голосів та оприлюднення результатів референдумів. Підрахунок голосів передбачає визначення результату волевиявлення виборців, а проголошення результатів – їх офіційне оприлюднення, результатом якого може стати надання результатам голосування юридичної сили. Загальними правилами, які визначають особливості організації етапу підрахунку голосів та проголошення результату, є:

1) щонайменше два критерії мають бути враховані при підрахунку голосів для визначення дійсності результату: кількість поданих голосів та кількість бюлетенів у скриньці для голосування;

2) підрахунок голосів має відбуватися на виборчих дільницях; бути прозорим: спостерігачі, представники сил, що виступають як прихильники або опоненти винесеній на референдум пропозиції, представники ЗМІ мають право бути присутніми, а також мати доступ до записів, що ведуться;

3) результати підрахунку голосів на виборчих дільницях повинні передаватися органам адміністрування вищого рівня відкрито.

Визначення, проголошення та оприлюднення результатів народного голосування є функцією вищого органу адміністрування референдуму.

Як правило, винесена на референдум пропозиція вважається схваленою, якщо за неї проголосувала проста більшість виборців. Однак з метою підвищення легітимності прийнятих на голосуванні рішень законодавство може передбачати додаткові вимоги щодо кворуму, на підставі якого результати референдуму повинні бути визнані дійсними. У країнах, де такі вимоги існують, вони можуть набувати двох форм:

1) кворум участі: голосування визнається дійсним, якщо певний відсоток від загальної офіційної кількості зареєстрованих виборців узяв участь у голосуванні;

2) кворум схвалення: голосування визнається дійсним, якщо певний відсоток від загальної офіційної кількості зареєстрованих виборців проголосував на його підтримку або проти нього.

Кворум участі виборців у голосуванні на референдумах передбачений у таких країнах: Болгарія, Італія, Мальта (відхиляючий референдум), Литва (референдум щодо прийняття рішення) тощо.

Кворум схвалення: у Данії конституційні зміни мають підтримати 40 % виборців; щодо інших типів референдумів – рішення вважається неприйнятим,

якщо проти нього проголосувала проста більшість учасників референдуму, яка становить не менше 30 % зареєстрованих виборців. В Ірландії законопроект вважається прийнятим, якщо його підтримала більшість тих, хто взяв участь у голосуванні, та якщо ця більшість становить не менше ніж 33,3 % від загального числа виборців.

Перегляд результатів референдумів. У контексті юридичних наслідків проведених референдумів виникає декілька важливих питань: чи може рішення, прийняте на референдумі, бути скасоване (не враховане) органами публічної влади і, навпаки, чи може пропозиція бути прийнятою, якщо народ її відкинув?

Аналіз зарубіжного законодавства дає підстави виділити декілька підходів до врегулювання цієї проблеми. Суть першого з них полягає в наступному: якщо за результатами імперативного референдуму рішення було відхилено, перегляд цього рішення протягом визначеного строку може здійснюватись лише шляхом проведення нового референдуму щодо перегляду відповідного рішення. Якщо предметом референдуму були поправки до Конституції, то перегляд прийнятого на референдумі рішення також не дозволяється протягом визначеного проміжку часу.

Суть другого підходу полягає в тому, що рішення імперативних референдумів взагалі не можуть переглядатись, навіть шляхом проведення нового референдуму, однак така практика в ЄС не поширена – в більшості випадків результати референдумів можуть бути переглянуті.

У тих випадках, коли предметом референдуму було питання, ініційоване виборцями, можливість проведення повторного референдуму за народною ініціативою з цього ж питання, як правило, обмежується певними строками, протягом яких ініціювання нового перегляду забороняється. Якщо ж рішення було прийняте на референдумі за ініціативою органу влади, його перегляд можливий на референдумі як за народною ініціативою, так і за ініціативою органу влади, але також після закінчення встановленого строку. Такий підхід практикується, зокрема, в Іспанії, Італії, на Мальті, в Португалії.

В окремих країнах (Португалія) результати референдуму можуть бути переглянуті лише парламентом наступного скликання. В тих державах, де всі референдуми мають виключно консультативне значення (Бельгія, Нідерланди, Фінляндія), перегляд рішень референдумів теоретично може бути проведений будь-коли. В деяких країнах законодавство прямо допускає таку можливість, навіть щодо рішень імперативних референдумів (Болгарія, Іспанія, Кіпр, Литва, Польща, Угорщина, Швеція).

Оскарження рішень, дій та бездіяльності, пов'язаних з підготовкою та проведенням референдумів. У ряді держав на законодавчому рівні закріплена можливість оскарження рішень про винесення на референдум того чи іншого питання. В ході розгляду відповідних скарг правозастосовні органи (суди, виборчі комісії) дають відповідь на питання про відповідність внесених на референдум пропозицій вимогам конституції та закону (Литва, Португалія).

Крім того, в деяких державах на законодавчому рівні закріплена можливість оскарження рішень з процедурних питань – питань, пов'язаних з організацією референдарного процесу (Австрія, Греція, Ірландія, Іспанія, Франція, Швеція).

В таких країнах виявлення суттєвих порушень процедури підготовки та проведення референдумів може бути підставою для скасування результатів волевиявлення.

У країнах, де створено органи конституційного контролю (конституційні суди), вирішення питань про відповідність конституції: а) питань, винесених на референдум; б) процедури ініціювання та проведення референдумів, здійснюється саме конституційними судами (Кіпр, Литва, Польща, Португалія).

§ 8. Нетипові форми безпосередньої демократії

Останніми століттями розпочалося зародження нових форм безпосередньої демократії, що пов'язано з розвитком демократії, ускладненням суспільно-політичних відносин і, як наслідок, розширенням політичних прав і свобод громадян. Ці форми, по-перше, не є поширеними способами здійснення народом безпосереднього волевиявлення, спрямованого на реалізацію влади, носієм якої він є (мова йде про такі форми прямої демократії, як народні обговорення, законодавча ініціатива, народне вето тощо, які об'єктивно є мало поширеними або не передбачені практикою вітчизняного народовладдя), а по-друге, виконують, насамперед, допоміжну роль, відображаючи ті суспільні настрої та ідеї, що не можуть бути виражені під час реалізації основних форм.

На даному етапі державотворення для забезпечення реальності народовладдя науковцями обґрунтовується важливість таких нетипових форм безпосередньої демократії, як загальні збори населення, народна законодавча ініціатива, відкликання обраного народного представника, народне вето, народний розпуск, народні обговорення, електронна демократія тощо.

Загальні збори громадян за місцем проживання – форма безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення; скликаються за місцем проживання (збори мешканців під'їзду, будинку, кварталу, вулиці, мікрорайону, міста в цілому) для обговорення або вирішення питань міського життя. У випадках, коли організаційно й технічно неможливо провести загальні збори, можуть скликатися збори (конференція) представників від відповідних територіальних утворень.

Збори громадян є одним з інструментів місцевої демократії, що надає можливість територіальним громадам (окремим громадянам) впливати на вирішення їхніх проблем, а загалом навіть формувати місцевий розвиток. Порівняно з іншими формами безпосередньої демократії, загальні збори передбачають більш суворі вимоги щодо проведення, адже на зборах можуть ухвалюватись важливі рішення щодо розвитку громади, обиратись представники чи формуватись органи самоорганізації, заслуховуватись звіти про роботу місцевих депутатів та голів територіальних громад. А рішення загальних зборів, якщо вони стосуються компетенції органів місцевого самоврядування, мають бути ними обов'язково враховані й виконуватись.

Народна законодавча ініціатива є відносно новим засобом виявлення народної волі. У більшості розвинених демократичних держав цей інститут регламентований на конституційному та/або законодавчому рівні. Народна законодавча ініціатива, як інститут безпосередньої демократії, передбачена:

– на конституційному рівні в Австрії, Білорусі, Бразилії, Буркіна-Фасо, Іспанії, Італії, Польщі, Угорщині, Швейцарії, на Філіппінах тощо;

– на регіональному – в Італії, Німеччині, США, Швейцарії, Японії тощо.

Народна законодавча ініціатива – складний інститут, зміст якого полягає у тому, що визначена законодавством кількість громадян (в Іспанії – 500 тис., Австрії – 100 тис., Італії – 50 тис.) може ініціювати розроблення або запропонувати готовий законопроект шляхом внесення його до представницького органу. Цей законопроект підлягає обов'язковому розгляду або затвердженню його на референдумі, за результатами якого приймається рішення про прийняття чи неприйняття відповідного законопроекту.

Разом з тим народна законодавча ініціатива не отримала такого широкого поширення, як референдум і вибори.

Відкликання обраного народного представника – це специфічний інститут народовладдя, який встановлює взаємовідносини громади (виборців) з обраним нею депутатом. Іншими словами, відкликання є однією з форм прямої (безпосередньої) демократії та певною гарантією посилення відповідальності народних представників.

Механізм реалізації відкликання представника на практиці є доволі складним, що пов'язано, насамперед, із суперечливим розумінням суті та призначення інституту відкликання. Адже за ідеальної моделі відкликання виборці мають можливість безпосередньо усувати з посад некомпетентних, безвідповідальних представників, вимагати дострокового припинення мандата, якщо представник не виправдав довіри виборців або вчинив дії, не гідні його звання.

Однак не можна виключати й невиправданого політичного впливу на виборних посадових осіб, які під загрозою відкликання не можуть належним чином виконувати свої обов'язки. За таких умов відкликання може стати засобом тиску на представника. Зовні демократичний інститут може перетворитися на правові пута, що обмежують внутрішні переконання представника, роблять його надто залежним у власних оцінках, рішеннях, діях. Загроза для представника бути відкликаним часто призводить до стриманості при прийнятті рішень і, як наслідок, неефективності виконання покладених на нього обов'язків.

Народне вето – в окремих країнах інститут безпосередньої демократії, різновид відхиляючого референдуму. Являє собою проведений з ініціативи виборців (для цього потрібно зібрати певну кількість підписів) референдум з метою скасування вже ухваленого парламентом акта (Данія, Швейцарія).

Потреба у використанні народного вето з'являється тоді, коли здійснення громадянами та їх об'єднаннями впливу на прийняття нормативно-правового акта не дало позитивного результату, сам процес його розгляду та ухвалення завершився і цей нормативно-правовий акт набув чинності. У такому разі народ в особі ініціативної групи громадян має змогу реалізувати додаткову конституційно-правову можливість, скористатися свого роду «запасним важелем впливу» – правом у демократичний спосіб, не долучаючи до цього процесу інші органи публічної влади, накласти заборону на дію нормативно-правового акта. Використовуючи право народного вето, громадяни стають в опозицію до представницького органу публічної влади й забороняють чинний нормативно-правовий акт, який був прийнятий від їх імені.

Народне вето передбачає остаточне скасування нормативно-правового акта, що тягне за собою заборону на подальшу його реалізацію.

Остаточна реалізація права на народне вето залежить від компромісної налаштованості органів публічної влади до вимог ініціативної групи громадян.

Електронна демократія (е-демократія) – форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоуправління шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій.

Електронну демократію визначають як інструмент зміцнення демократичних інститутів та процесів за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Вона є однією зі стратегій підтримки демократії, демократичних процесів і демократичних цінностей, яка доповнює традиційні інструменти демократії і є взаємопов'язаною з ними. Складовими е-демократії є:

- електронний парламент;
- електронне законодавство;
- електронний суд;
- електронне посередництво;
- електронні вибори;
- електронний референдум;
- електронне голосування;
- електронні петиції;
- електронні кампанії;
- електронні опитування тощо.

Але для того, щоб спроби електронного залучення громадян до управління були ефективними, суспільство повинно набути достатній досвід щодо традиційних методів участі громадян у житті суспільства та мати належний рівень політичної свідомості та культури.

Народний розпуск представницького органу передбачає, що питання про розпуск і переобрання всього складу представницького органу має бути винесене на референдум, якщо цього вимагає певна кількість виборців. Звичайно це та сама кількість виборців, яка може ініціювати проект закону або конституційної поправки.

Інститут народного розпуску представницького органу використовується рідко, особливо на загальнодержавному рівні. Він не набув поширення з огляду на те, що може бути використаний як джерело політичної нестабільності в державі, оскільки завжди знайдуться політичні сили, які будуть не задоволені результатами чергових виборів до парламенту й ініціюватимуть проведення референдуму щодо його розпуску. Крім того, влада (у даному разі – парламент) взагалі не схильна створювати такі правові підстави, які б загрожували її існуванню.

На загальнодержавному рівні такий інститут упроваджено у Ліхтенштейні Конституцією 1921 р. Там півтори тисячі виборців або чотири громади мають право ініціювати проведення референдуму щодо розпуску парламенту (Ландтагу). На місцеву рівні він застосовується у деяких кантонах Швейцарії.

Народне обговорення – обговорення народом проектів законів із важливих питань державного і суспільного життя. Сенс цього інституту полягає в тому, що

важливі питання, які хвилюють державу і суспільство, у вигляді політичного документа виносяться на обговорення населення. При цьому виявляються різні позиції по суті проблеми. Очікуються пропозиції від громадян, їх груп, громадських об'єднань тощо.

На відміну від виборів та референдуму як «класичних» форм безпосереднього народовладдя, де відносини народу з органами держави є субординаційними, народні обговорення мають координаційний характер. Це зумовлено тим, що народні обговорення виконують роль своєрідної інформаційної ланки – експертизи, яка передбачає постановку питань, що вимагають державного вирішення, і яка містить оцінки підготовлених проєктів таких рішень.

На відміну від референдуму, де встановлений вичерпний перелік виключень із можливості його проведення, при народному обговоренні таких юридичних обмежень не існує. Втім цілком очевидно, що не з будь-якого питання народні обговорення є можливими та доцільними.

Завершуючи аналіз безпосередніх форм здійснення народовладдя як системи усіх видів прямої політичної участі народу у владі, слід вказати на такі її позитивні якості: вона надає більше можливостей порівняно з представницькою формою для вираження волі та інтересів народу, забезпечує легітимацію влади, переборює політичну відчуженість громадян; розширює за рахунок участі багатьох людей інтелектуальний потенціал політичних рішень; розвиває громадську активність населення; сприяє вільній самореалізації та самоствердженню особистості, її розвитку в цілому; забезпечує ефективний контроль за політичними інститутами та посадовими особами; запобігає зловживанню владою, відриву правлячої еліти від народу, бюрократизації чиновництва.

Але всі наведені позитиви зможуть розкрити себе лише за високої політичної та правової культури населення, наявності сталого громадянського суспільства та ефективної діяльності представницьких органів із забезпечення безпосереднього здійснення влади народом.

Питання для самоконтролю

1. Визначте поняття безпосередньої демократії та охарактеризуйте її правові властивості.
2. Назвіть основні види і форми безпосередньої демократії, передбачені Конституцією та законами України.
3. Охарактеризуйте інститут виборів в Україні. У чому полягають особливості виборчої системи в Україні?
4. Окресліть основні проблеми нинішньої виборчої системи України і визначте основні шляхи і напрямки її удосконалення. Визначте перспективи прийняття Виборчого кодексу України.
5. Дайте визначення поняття «виборчий процес» і розкрийте зміст його стадій (на прикладі одного з видів виборів).

6. Розкрийте сутність і зміст інституту референдумів в Україні. Яку роль всеукраїнський референдум відіграв у становленні України як суверенної та незалежної держави?

7. Що треба розуміти під предметом референдуму? Які предмети всеукраїнського та місцевих референдумів вам відомі? Охарактеризуйте обмеження щодо питань, які виносяться на референдум.

8. Охарактеризуйте референдарний процес і його основні стадії.

Розділ І І

ФОРМА СУЧАСНИХ ДЕРЖАВ

§ 1. Форма держави як інститут конституційного права

Форма держави в найбільш загальному вигляді визначає, на яких принципах побудована і як територіально організована державна влада. Вона визначає структуру, принципи взаємовідносин основних органів держави (парламенту, уряду, глави держави), розподіл держави на складові частини, юридичний статус цих частин, а також методи діяльності держави, характер її прямих і зворотних зв'язків із громадянами.

Вивчення форми держави може розглядатися різнопланово. Науково-пізнавальний (гносеологічний) підхід до вивчення форми держави дозволяє виявити взаємозв'язок між формою держави і її змістом, сутністю. Цим займається, головним чином, теорія держави і права. Інструментальний (практично-політичний) підхід припускає дослідження форми держави щодо забезпечення ефективності державного керівництва, дієвості управління, стабільності уряду, взаємовідносин уряду з народом тощо. Цим займається наука конституційного права.

Форми зарубіжних держав відрізняються великою різноманітністю. Вони складаються під впливом комплексу природно-географічних, історичних, політичних, соціально-економічних і культурно-релігійних чинників. Зокрема, на різноманіття форм держави можуть впливати такі фактори, як: умови утворення держави (федеративна форма територіального устрою держави в США), історичні традиції (монархія у Великій Британії), перипетії внутрішньополітичної боротьби (кількаразові модифікації форми деяких держав Африки), система морально-релігійних цінностей, що панує в суспільстві (теократична республіка в Ірані), внутрішньополітичний фактор, реальне співвідношення сил основних соціальних груп, їх політичних представників; національний фактор (може бути фактором, що впливає на вибір форми територіального устрою); ментальний фактор, тобто рівень і особливості політичної свідомості народу, культури та традиції; географічний фактор (розмір території та кількість населення, специфічність ландшафту, особливості клімату); міжнародний фактор, тобто особливості міжнародно-політичної ситуації на момент державотворення, вплив на вибір форми з боку інших держав та міжнародних організацій; персональний фактор, тобто погляди конкретних впливових осіб (наприклад, погляди Ш. де Голля обумовили специфіку П'ятої республіки у Франції).

Форма держави є об'єктом конституційного регулювання. Окремі елементи, що становлять поняття «форма держави» закріплюються в тексті основного

закону (наприклад, в Іспанії, Франції, ФРН), або в окремих конституційних законах (наприклад, у Швеції).

Якщо в конституції відсутня спеціальна глава про форму держави, то відповідні норми звичайно розміщуються в розділі, що закріплює основи конституційного ладу. Як правило, ці норми забезпечуються підвищеним правовим захистом (наприклад, заборона на перегляд республіканської форми правління в Італії). Окремі положення можуть бути включені в розділи, що встановлюють територіальну організацію держави й організацію органів державної влади.

У країнах, де відсутня писана конституція, форма держави визначається не стільки статутом (законом), скільки конвенційними нормами, що складаються в процесі багатовікової еволюції державних інститутів (наприклад, правовий статус глави держави – монарха у Великій Британії і його взаємовідносини з урядом).

Поняття «форма держави», охоплюючи найбільш суттєві аспекти організації державної влади, є достатньо складним за своїм змістом та вказує на те, які органи представляють державну владу, порядок утворення (формування) цих органів, термін їх повноважень, взаємовідносини між органами держави (у тому числі центральних і місцевих), методи, засоби, прийоми здійснення державної влади. Форма держави являє собою порядок організації та здійснення державної влади.

Поняття «форма держави» структурно складається з таких *елементів*, як: форма правління – характеризує порядок організації вищих органів державної влади та поділ повноважень між ними; форма територіального устрою – характеризує порядок територіальної організації публічної влади, поділ повноважень між центральними та місцевими органами державної влади, органами місцевого самоврядування; політичний режим – характеризує порядок здійснення державної влади.

Сукупність усіх трьох елементів утворює форму держави в широкому розумінні. У більш вузькому розумінні до форми держави відносять лише форму правління й форму територіального устрою.

Відповідно до цих елементів існує така типологія держав:

- 1) *залежно від форми державного правління* розрізняють монархічні і республіканські держави;
- 2) *залежно від форми територіального устрою* – унітарні, федеративні.
- 3) *залежно від форми політичного режиму* – демократичні, недемократичні (авторитарні й тоталітарні).

§ 2. Форми правління в сучасних державах

Форма правління є одним з елементів форми держави, який характеризує порядок організації вищих органів державної влади, правовий статус вищих органів держави (насамперед, його глави), принципи взаємовідносин між ними, участь громадян в обранні цих органів.

Залежно від форми правління держави можуть бути монархіями або республіками.

Та або інша форма правління складається історично під впливом комплексу чинників економічного, соціального, політичного, національно-етнічного, культурного і релігійного характеру. Здійснюють свій вплив і природно-географічні умови. Проте тому або іншому періоду розвитку суспільства відповідає та або інша форма правління. Так, в епоху феодалізму переважала монархічна форма правління, Новому часу більш відповідає республіка. Необхідно, однак, ураховувати, що якщо раніше розходження між монархією і республікою відображали розходження у ступені демократизації суспільства, його політичного ладу, то сьогодні збереження в ряді держав монархії аж ніяк не свідчить про їхню меншу демократичність порівняно з республіками. Це є лише свідчення стійкості політичних традицій тих держав, у яких монархія вже давно розглядається як елемент, що об'єднує і консолідує націю.

Монархія – це така форма правління, де глава держави – монарх (іменований у кожній державі по-різному – імператор, король, султан тощо) має особливий юридичний статус: його повноваження мають первинний, непохідний від іншої влади в державі, характер, посаду він отримує, як правило, у спадок і довічно.

Монархія, як форма правління, збереглася у значній частині держав або як данина історичній традиції (що характерно для розвинених країн Заходу), або в силу збереження у суспільстві значних пережитків феодалізму й архаїчних форм громадської організації (що властиво, наприклад, монархічним державам Близького Сходу).

Розрізняють абсолютну і конституційну монархію яка, у свою чергу, поділяється на парламентську та дуалістичну.

Абсолютна монархія на сучасному етапі державотворення має, швидше, історичне значення. Це форма правління з необмеженою владою монарха. На сьогодні монархією, яка певним чином відповідає параметрам абсолютизму, є, наприклад, Саудівська Аравія.

У правовому відношенні монарх за абсолютної монархії – джерело будь-якої влади, і лише він визначає її межі в нормативних актах, які дарує своїм підданам. В основі закону лежить воля монарха. Абсолютна монархія характеризується значними повноваженнями монарха в законодавчій, виконавчій і судовій сферах. Закони видаються від імені монарха, йому підпорядкований весь адміністративний апарат держави. Будь-які виборні органи в абсолютній монархії, як правило, відсутні, що не виключає наявності дорадчих заснувань (наприклад, Меджліс аш-Шура в Саудівській Аравії, де представлені члени численого клану Саудитів – правлячої династії цієї країни). Як виняток, у деяких із цих держав можуть прийматися акти, іменовані конституціями, проте вони мають мало спільного із загальноприйнятими поняттям «конституція».

Як форма правління абсолютна монархія отримала найбільше поширення в епоху пізнього феодалізму. Сьогодні вона є анахронізмом і зберігається лише в деяких країнах Сходу, де переважають традиційно-патріархальні і феодальні форми громадського життя (наприклад, Брунеї), проте є держави з досить високим

рівнем економічного розвитку і високорозвиненою соціальною інфраструктурою, у яких абсолютна монархія зберігається як своєрідна форма консервації традицій родоплемінної патріархальної демократії доіндустріальної епохи (Саудівська Аравія).

Конституційна монархія – це така форма правління, при якій влада монарха здійснюється на основі й у рамках конституції. Залежно від ступеня обмеження влади розрізняють дуалістичну і парламентську монархії.

Дуалістична монархія (лат. *dualis* – подвійний) – конституційна монархія, у якій влада монарха обмежена конституцією або конституційними актами, проте монарх формально і фактично зберігає широкі повноваження (наприклад, Марокко). Даний різновид монархії характеризується поділом влади монарха з парламентом, де влада монарха явно переважає. У такій державі існує виборний представницький орган – парламент, іменований у кожній країні по-різному, якому належить право прийняття законів, при цьому монарх має необмежене право розпуску парламенту та право абсолютного вето (заборони на введення закону в дію). Повноваження монарха обмежені в законодавчій сфері, але жоден закон, прийнятий парламентом, не може набрати сили без згоди на те монарха. Уряд призначається монархом, підпорядкований йому і несе відповідальність лише перед ним. Саме тому реальна політична влада зберігається у монарха. Характерною особливістю дуалістичної монархії є формально-юридичний розподіл державної влади між монархом і парламентом. Виконавча влада знаходиться в руках монарха, законодавча належить парламенту. Монарх є главою держави і має основні прерогативи у сфері виконавчої влади. Він призначає главу уряду, що відповідає лише перед монархом. Інституту парламентської відповідальності уряду в дуалістичній монархії немає. Монарх має право розпуску парламенту, видання надзвичайних декретів і введення в країні надзвичайного стану. Він є головнокомандувачем армії. Влада монарха обмежена конституцією або конституційними актами, але монарх формально і фактично зберігає широкі повноваження.

Сьогодні в розвинених державах Заходу ця форма правління не зустрічається. Водночас вона ще зберігається у деяких країнах (наприклад, Марокко).

Іншим видом конституційної (обмеженої) монархії є *парламентська монархія*.

На відміну від дуалістичної, парламентська монархія є досить поширеною формою правління. Вона існує сьогодні у багатьох державах світу (Бельгії, Великій Британії, Іспанії, Канаді, Японії тощо). Монарх юридично є главою держави, але не має реальних повноважень по управлінню державою. Його повноваження мають, в основному, представницький характер і обмежуються формальною перевіркою оформлення акта. На практиці усі акти монарха готуються урядом. Впливати на матеріальний зміст того або іншого документа монарх, як правило, не може. У силу цього, а також виходячи з принципу «монарх не відповідальний» (монарх не несе політичну і юридичну відповідальність за свої дії), підпис монарха обов'язково потребує контрасигнації – скріплення акта підписом прем'єр-міністра або відповідального міністра. Скріплює своїм підписом монарх і законодавчі акти,

проте правом вето щодо прийнятих парламентом законів він, як правило, не володіє або фактично не застосовує його.

Монарх не одержує заробітну плату. Гроші на утримання монарха і його сім'ї щорічно виділяються окремим рядком у державному бюджеті і цей рядок іменується «цивільним листом».

Обсяг повноважень монарха в державах із парламентською формою правління неоднаковий. Він варіюється від практично повного відсторонення монарха від участі в управлінні державою і зведення його повноважень до функцій зовнішнього представництва (Швеція) до наділення значними повноваженнями (Іспанія, де король відповідно до Конституції 1978 р. є головнокомандуючим іспанською армією). Повноваження монарха можуть містити в собі і деякі резервні (сплячі) прерогативи на випадок можливих політичних криз (Бельгія, Велика Британія, Нідерланди).

Державна влада у парламентській монархії належить парламенту та уряду, а монарх виконує лише представницькі функції. Законодавча влада належить парламенту, який формується шляхом всенародних виборів, а виконавча – урядові, у формуванні якого парламенту належить вирішальна роль. Формування уряду парламентом і відповідальність уряду перед ним – головна відмінна ознака парламентської монархії.

Незважаючи на певну архаїчність, інститут монархії має достатню гнучкість, щоб пристосуватися до нових історичних умов постіндустріального суспільства. Це пов'язано з тим, що монархія в розвинених країнах Заходу давно перетворилася на символ наступництва історичних традицій, наочне втілення ідеї національної державності, безперервності її існування. Необхідно також враховувати, що монархія представляється політично і соціально нейтральним інститутом, що виконує важливу інтеграційну функцію в суспільстві. Нарешті, саме монархія може зіграти стабілізуючу роль у випадку виникнення гострої політичної кризи. З огляду на ці причини ми можемо пояснити зберігання монархічної форми правління в сучасному світі.

Поряд із монархічною формою правління існує така форма правління, як *республіка*, яка є більш поширеною в сучасному світі.

Республіка – це така форма правління, де вищі органи держави є виборними і змінюваними, причому лише парламент в усіх без винятку республіках обирається безпосередньо громадянами. Серед загальних ознак республіки можемо виділити такі: виборність вищих органів державної влади (парламенту та глави держави (президента)); визначеність терміну їх повноважень; юридична та політична відповідальність глави держави та парламенту тощо.

Залежно від порядку поділу компетенції між вищими органами державної влади (зокрема, щодо формування уряду і контролю за його діяльністю, а також залежно від правового статусу президента) відомі три основні різновиди республіканської форми правління – президентська, парламентська, змішана (напівпрезидентська) республіка.

У президентській республіці глава держави – президент – обирається безпосередньо громадянами шляхом прямих (у латиноамериканських країнах), або непрямих (США) виборів. Він має значні повноваження, оскільки одночасно є главою держави, главою виконавчої влади і головнокомандуючим збройними силами. У президентській республіці уряд формується позапарламентським шляхом, члени уряду призначаються на посаду і звільняються з посади президентом (у США при призначенні необхідна згода верхньої палати Конгресу – Сенату). Президент не має права достроково припинити повноваження парламенту.

Відмітною ознакою президентської республіки є жорстка система поділу влади. Кожна гілка влади має значну самостійність стосовно двох інших, водночас існує система «стримувань і противаг», яка проявляється у наступному: парламент здійснює законодавчу функцію, приймає закони, обов'язкові для виконавчої влади, проте і виконавча влада в особі президента наділяється правом відкладного вето на закони, прийняті парламентом, і користується цим досить часто. Тим самим президент не дозволяє використання законодавчих повноважень парламенту для підризу конституційного механізму управління і зменшення самостійності інших гілок влади. Система «стримувань і противаг» виявляється також у тому, що парламент не може відправити уряд у відставку, але й президент не може розпустити парламент.

Президентська республіка порівняно з парламентською забезпечує більшу стабільність виконавчої влади, проте у випадку виникнення кризових ситуацій вона виявляється менш гнучкою.

Парламентська республіка (Австрія, Італія, ФРН тощо) характеризується тим, що президент є главою держави, але він не очолює виконавчу владу, а виконує лише представницькі функції. Глава держави займає в системі державних органів парламентської республіки достатньо скромне місце. Хоча формально він може бути наділений великими повноваженнями, фактично повсюдно вони зводяться до представницьких функцій. Президент скріплює своїм підписом усі найважливіші державні акти, включаючи закони; здійснює додатковий контроль за правильністю оформлення і дотримання конституційної процедури прийняття законодавчих і інших актів, направлених йому на підпис, і не вправі відмовитися від підпису внаслідок незгоди зі змістом документа. Всі акти, що надходять до президента, повинні бути контрасигновані главою уряду або відповідальним міністром. Громадяни не беруть участі у виборах президента. Він обирається парламентом або особливою виборчою колегією, створеною на основі парламенту.

Уся виконавча влада в парламентській республіці знаходиться в руках уряду, яку очолює прем'єр-міністр. Формально уряд призначає президент, проте робить це не за власним розсудом, а на основі рішення парламенту про формування кабінету з числа представників партії або коаліції партій, що мають більшість місць у парламенті (частіше – у його нижній палаті). Зазвичай, президент пропонує парламенту кандидатуру лідера партії, що перемогла на виборах (або коаліції партій), майбутнім главою уряду. Запропонована президентом кандидатура глави уряду (або уряду в цілому) повинна одержати вотум довіри в парламенті,

лише після цього президент призначає уряд. Вотум недовіри уряду з боку парламенту тягне за собою або відставку уряду з наступним формуванням нового уряду, або розпуск парламенту і проведення дострокових парламентських виборів.

Для республік зі *змішаною формою* правління (Польща, Україна, Фінляндія, Франція тощо) характерним є поєднання ознак парламентської та президентської республік. Вибори президента проводяться всенародним голосуванням. Уряд формується за участі президента та парламенту. Призначення прем'єр-міністра вимагає згоди парламенту (або навпаки – міністри та прем'єр-міністр призначаються парламентом, але останній – за поданням президента). Уряд несе відповідальність перед президентом, але й парламент має право виразити йому недовіру, що спричиняє відставку. Хоча президент не очолює виконавчу владу, він має частину виконавчих повноважень, що має наслідком дуалізм виконавчої влади. Президент наділяється великими владними повноваженнями: він є главою держави, йому належать основні прерогативи у сфері виконавчої влади, він є верховним головнокомандуючим. Президент має право дострокового розпуску парламенту. Дане рішення приймається ним самостійно на відміну від парламентської республіки, де дане рішення приймається лише за поданням уряду. Для змішаної республіки характерним є виведення поста президента за триаду законодавчої, виконавчої та судової влади.

Окреме, самостійне місце серед інших видів республік посідає *соціалістична республіка* – держава із соціалістичною ідеологією, яка забезпечує повновладдя рад у політичній системі суспільства. Вперше соціалістична республіка виникла у Франції в 1871 р. (Паризька комуна), потім встановилася в Радянському Союзі. Сьогодні соціалістичними державами залишаються В'єтнам, КНР, Куба та інші.

Основними ознаками соціалістичної республіки є:

- а) вся повнота державної влади зосереджується в руках представницьких органів державної влади – рад;
- б) домінування однієї політичної партії;
- в) заперечується принцип поділу влади;
- г) місцеві і державні органи з'єднуються в єдину систему рад, що діє на основі принципу демократичного централізму: підпорядкування нижчестоящих ланок представницької системи – вищим.

Поряд із монархією та республікою існують *змішані* форми правління, що мають деякі ознаки обох видів форм правління, а також їх модифікації. Їх відносять до нетипових форм правління. Виділяють такі різноманітні види нетипових форм правління: виборна монархія, теократична монархія, суперпрезидентська республіка, теократична республіка.

Виборна монархія – це держава, яка має ознаки, притаманні республіканській формі правління – виборність глави держави, проте обраним може бути лише один із декількох монархів – правителів складових частин федерації на чітко обумовлений термін – 5 років (ОАЕ, Малайзія – за політико-територіальним устроєм федерації, при цьому кожна зі складових частин (7 еміратів ОАЕ) або

деякі складові частини держави (9 з 13 штатів Малайзії) являють собою спадкові монархії).

Теократична монархія являє собою такий різновид монархії, де глава держави є одночасно і релігійним лідером (Саудівська Аравія). Інколи монарху приписується божественне походження чи наділення владою.

Суперпрезидентська республіка. Основна її відмінність від президентської республіки полягає в тому, що вона не є правовою державою, хоча у країнах, де такі форми правління існують, формально діє конституція, але вона, зазвичай, має неправовий характер.

Для суперпрезидентської республіки характерним є незмінюваність глави держави, при цьому він може як формально обиратися, так і призначатися. Повноваження такого глави держави не обмежені. Фактично він є довічним правителем, більше того, можливою є передача влади у спадок (А. Сукарно в Індонезії, Н. Назарбаєв в Казахстані тощо).

Особливий різновид республіканської форми правління – *теократична республіка*. Для неї є характерним юридичне закріплення участі духовництва не лише у політичному житті, але й у безпосередньому управлінні державою. Так, Конституція Ісламської Республіки Іран 1979 р. передбачає у ст. 57, що управління державою здійснюється законодавчою, виконавчою і судовою владами, які функціонують під контролем абсолютного правління релігійного Лідера поряд із посадою Вищого керівника – Рахбара.

Незважаючи на своєрідність тих або інших форм правління в різноманітних державах, кожній із них властиві індивідуальні особливості, що пояснюються історичними традиціями, політичною культурою, природно-географічними і національними чинниками тощо. Це надає своєрідні ознаки тій або іншій формі правління. Тому не існує у світі абсолютно ідентичних монархій або республік, кожна відображає у своїй організації своєрідність тієї держави, в якій вона існує.

Україна за формою державного правління, починаючи з часу власної незалежності, є республікою (ч. 1 ст. 5 Конституції України) змішаного типу, близькою до французької моделі, що підтверджується такими конституційними положеннями:

1) Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на 5 років (ч. 1 ст. 103 Конституції України);

2) Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави (п. 17 ч. 1. ст. 106 Конституції України);

3) Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України (ч. 2 ст. 114 Конституції України).

Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України;

4) Президент України призначає за поданням Кабінету Міністрів України голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах (ч. 4 ст. 118 Конституції України);

5) Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України (ч. 2 ст. 113 Конституції України);

6) Президент України за згодою Верховної Ради України призначає та звільняє Генерального прокурора України (п. 11 ч. 1 ст. 106 Конституції України);

7) Президент України призначає половину складу Ради Національного банку України, половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (п. 12, 13 ч. 1 ст. 106 Конституції України);

8) Президент України наділений правом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України (ст. 93 Конституції України);

9) Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України (ч. 2 ст. 90 Конституції України) тощо.

Змішана форма правління, з точки зору швидкого й рішучого реформування суспільних відносин, не є надто ефективною в умовах, коли суспільство є політично неоднорідним, і ця неоднорідність знаходить своє відображення у вищих владних структурах. Але змішана форма правління, яка функціонує в Україні, є виправданою хоча б у тому відношенні, що вона встановлює таку динамічно змінну форму правління, яка визначається фактичною розстановкою політичних сил і реальним політичним процесом; вона довела свою життєздатність завдяки встановленій відносній рівновазі між законодавчою владою і владою Президента України.

§ 3. Форма територіального устрою в сучасних країнах

Форма держави як сукупність найбільш значущих її характеристик тісно пов'язана не лише з організацією та реалізацією публічної влади, а й ще з однією істотною властивістю держави – її територіальним устроєм.

Під **територіальним устроєм держави** розуміють *внутрішню організацію державної влади, засади розподілу держави на окремі частини, юридичний статус цих складових частин, принципи взаємовідносин між собою центральних і місцевих (регіональних) органів публічної влади.*

На форму територіального устрою впливають умови утворення держави, її історичні традиції і національний склад, наявність суперечностей між центром і регіонами тощо. Форма територіального устрою відображає ступінь централізації або, навпаки, децентралізації державних функцій, розподіл компетенції між центром і регіонами.

У розвинених демократіях Заходу вибір форми територіального устрою, як правило, не пов'язаний із національним складом населення, тому як унітарні, так і федеративні держави можуть бути й мононаціональні, й багатонаціональні. Загальною тенденцією, проте, залишається зростаюча децентралізація державних функцій і розширення прав місцевих (територіальних) громад.

Розрізняють дві форми територіального устрою держав – унітарну та федеративну.

Унітарна держава – це єдина цілісна держава, територія якої поділяється виключно на адміністративно-територіальні одиниці, які не мають суверенних прав (Болгарія, Греція, Польща, Франція).

Унітарній формі територіального устрою властиві дві основні ознаки. По-перше, правовий статус адміністративно-територіальних утворень, що становлять унітарну державу, визначається центральною владою. Вона ж визначає, на які адміністративно-територіальні одиниці поділяється держава, яке коло предметів відання і компетенція цих одиниць, скільки ступенів має адміністративно-територіальний устрій держави тощо. По-друге, центральна влада здійснює прямий або непрямий контроль за діяльністю органів державної влади на місцях. Сьогодні порівняно рідко можна зустріти унітарну державу, де були б відсутні виборні місцеві органи державної влади.

Серед ознак унітарної держави також варто виділити наступні: єдність та цілісність державної території; поділ території на адміністративно-територіальні одиниці, які не мають ознак державності та не наділені суверенними правами; єдина система органів державної влади; єдина судова система; єдина система права, єдина конституція; єдине громадянство.

Виділяють наступні види унітарних держав:

1. За ступенем організації територіального устрою:

а) прості (територія складається лише з адміністративно-територіальних одиниць) – Білорусь, Польща;

б) складні (мають у своєму складі автономні одиниці) – Італія, Україна;

2. Залежно від розподілу повноважень між центральними та місцевими органами публічної влади:

а) централізовані (одноосібно управляються призначеними з центру чиновниками, а виборні місцеві органи, як правило, відсутні (Естонія, Туреччина);

б) відносно централізовані (поряд із призначеними з центру чиновниками (префектами у Франції) існують обрані населенням муніципальні органи (Україна);

в) децентралізовані (немає призначених урядом адміністраторів, а місцеве управління здійснюють виборні органи місцевих адміністративних одиниць (Іспанія, Нова Зеландія, Польща).

Федерація – це складна (союзна) держава, до складу якої на добровільній основі входять декілька державних утворень (суб'єктів федерації), які мають певну юридично визначену політичну самостійність.

Федерація має низку специфічних ознак:

1. Федерацію становлять державні утворення (штати в Австралії, Індії, Мексиці, США, землі в Австрії та ФРН, провінції в Канаді, кантони у Швейцарії), що

мають статус суб'єктів федерації з власним адміністративно-територіальним устроєм, організацією влади та компетенцією.

2. На відміну від унітарної держави, територія федеративної держави не являє собою єдиного цілого. Вона складається, як правило, із територій суб'єктів федерації. Проте в деяких федераціях до її складу можуть входити територіальні одиниці, що не є суб'єктами федерації (так, наприклад, у США самостійними територіальними одиницями є федеральний округ Колумбія, на території якого знаходяться усі федеральні утворення, вільно приєднана держава Пуерто-Ріко і деякі інші території; територія Бразилії складається зі штатів – суб'єктів федерації, федерального округу і двох особливих територій; в Індії поряд із 25 штатами – суб'єктами федерації є 7 союзних територій).

Суб'єкти федерації не мають права сецесії, тобто не користуються правом одностороннього виходу із союзу. Спроби сецесії можуть мати місце і часто ведуть до внутрішнього конфлікту і навіть збройного протистояння. Звичайно спроби сецесії закінчувалися невдачею. Достатньо пригадати першу та другу російсько-чеченські війни – воєнний конфлікт між Російською Федерацією та Чеченською Республікою Ічкерію, причиною якого стало прагнення Росії приєднати до себе Чеченську Республіку Ічкерію, яка завдяки прийнятому в СРСР у 1990 р. закону про зрівнювання прав союзних та автономних республік отримала можливість із дотриманням усіх законодавчих норм та Конституції СРСР реалізувати своє конституційне право на вихід зі складу СРСР.

3. Суб'єкти федерації не є державами у власному розумінні слова, вони не мають суверенітету. Суб'єкти федерації, як правило, або цілком позбавлені права участі в міжнародних відносинах (Австрія), або їхня зовнішньополітична компетенція дуже обмежена і здійснюється з дозволу та під контролем федерації (Канада, США, ФРН, Швейцарія). Як правило, вона стосується питань, віднесених до компетенції суб'єктів федерації і не зачіпає сфери політичних відносин.

4. У більшості зарубіжних федерацій поряд із загальнофедеральною конституцією діють конституції і закони суб'єктів федерації (Австрія, Канада, США, ФРН, Швейцарія тощо), які не повинні суперечити загальнофедеральній. При цьому забезпечується верховенство федеральної конституції і федеральних законів.

5. У більшості зарубіжних федерацій поряд із федеральним громадянством існує і громадянство суб'єктів федерації. Проте варто мати на увазі, що мова йде не про наявність подвійного громадянства, а про два рівні громадянства однієї держави. Передумовою одержання громадянства суб'єкта федерації є наявність загальнофедерального громадянства. Наявність громадянства суб'єкта федерації впливає на зміст правового статусу громадянина усередині країни, але в міжнародному-правовому плані всі громадяни федеративної держави мають єдиний статус (США, ФРН).

6. У кожній федерації формується окрема палата парламенту для представництва інтересів суб'єктів федерації (Сенат США, Бундесрат у ФРН).

Зараз *бікамералізм* (двопалатна внутрішня структура парламенту) прийнятий практично в усіх федеративних державах. Нижня палата повсюдно є органом

загальнонаціонального представництва, а верхня палата забезпечує представництво суб'єктів федерації. При цьому в одних країнах (Австралії, Бразилії, Мексиці, США, Швейцарії тощо) установлюється рівне представництво суб'єктів федерації у верхній палаті, в інших (Австрії, Індії, Канаді, ФРН) представництво суб'єктів федерації у верхній палаті визначається залежно від чисельності населення в тому або іншому суб'єкті союзної держави.

7. У федеративній державі поряд із федеральною системою законодавчої, виконавчої і судової влади існує система законодавчої, виконавчої і судової влади суб'єктів федерації. Порядок їхньої організації і компетенцію визначають, як правило, конституції суб'єктів федерації.

Федеративна держава утворюється:

1) у результаті договору між незалежними суб'єктами про створення нового державного об'єднання з перетворенням учасників договору в суб'єктів федерації (так, тринадцять північноамериканських штатів, що відстоювали незалежність від британської корони, домовилися про створення нової держави – Сполучених Штатів Америки);

2) шляхом приєднання до держави нових територій і наділення їх правами суб'єкта федерації (до США в результаті завоювання було приєднано Техас, шляхом покупки – Луїзіани, у ході освоєння нових територій – штати на заході від ріки Міссісіпі) або утворення нових суб'єктів федерації на частині території держави, що існувала раніше (утворення землі Північний Рейн-Вестфалія з частини старих територій Пруссії, а також п'яти нових земель на території старої НДР);

3) у результаті підвищення статусу старих регіональних утворень і перетворення їх у суб'єктів федерації (відповідно до поправок у Конституцію Бельгії 1831 р., прийнятих у 1988 р., Фландрія, Валлонія і Брюссель стають суб'єктами Бельгійської федерації);

4) шляхом еволюції конфедерації у федеративну державу з перетворенням колись незалежних держав у суб'єктів федерації (Швейцарія після громадянської війни 1847–1849 рр., у ХХ ст. – ОАЕ, що спочатку становили собою конфедеративну форму об'єднання семи князівств Перської затоки).

У науці конституційного права виділяють наступні види федерацій:

1. *За способом утворення:*

а) договірні – створюються на підставі договору між суб'єктами федерації (федерація Малі, створена на основі Судану і Сенегалу (1959 – 1960 рр.); Сенегамбія, до складу якої входили Сенегал і Гамбія (1982 – 1989 рр.)).

Як показує світовий досвід, договірні федерації є найбільш слабкими, оскільки допускають добровільний вихід одного або декількох суб'єктів зі складу федеративного союзу на свій розсуд. Такі держави або рано чи пізно розпадаються, або перетворюються на федерації конституційного типу;

б) конституційні – засновуються шляхом прийняття конституції, тобто створюються, головним чином, «зверху» (Індія).

У конституційній федерації основоположним установчим державотворчим документом виступає федеральна конституція, яка визначає системні та структурні

принципи територіального устрою союзної держави. На відміну від договірної, конституційна федерація не допускає можливості виходу будь-якого суб'єкта зі складу федеративного союзу без відповідної згоди всіх інших суб'єктів федерації. Спроби ж силового вирішення цієї проблеми, як правило, призводять до тривалих збройних конфліктів;

в) договірно-конституційні – поєднують договірні і конституційні засади створення, їх більшість (США, ФРН, Швейцарія);

г) союзні – утворені на основі трансформації унітарних держав (Бельгія, Канада);

2. За принципом утворення суб'єктів:

а) територіальні – суб'єкти федерації утворюються за територіальним принципом (Бразилія, США, ФРН);

б) національні – суб'єкти утворюються за етнічною ознакою (Бельгія, Індія);

в) змішані (національно-територіальні) федерації – поділ здійснюється як за територіальними, так і за етнічними ознаками (Росія);

3. За правовим статусом суб'єктів:

а) симетричні – суб'єкти федерації є рівноправними між собою за правовим статусом (Росія, ФРН);

б) асиметричні – суб'єкти мають різний політико-правовий статус (Індія, Швейцарія).

Одним із найбільш складних питань при федеративній формі територіального устрою є розмежування компетенції між союзом і його членами.

Компетенція, як сукупність законодавчо зафіксованих повноважень щодо певних предметів відання, в зарубіжних федеративних державах може підрозділятися на чотири основні види: 1) виняткову компетенцію союзу; 2) виняткову компетенцію суб'єкта федерації; 3) спільну (конкуруючу) компетенцію союзу і його членів; 4) залишкову компетенцію.

Виняткова компетенція федерації означає, що лише органи союзу мають владні повноваження щодо перерахованих у конституції предметів відання. До виняткової компетенції федерації належать, зазвичай, найважливіші питання державного життя, що стосуються всієї держави як цілого: оборона, керівництво збройними силами, зовнішні відносини, грошовий обіг, організація федеральних державних органів, регулювання відносин федерації зі своїми суб'єктами тощо.

Виняткова компетенція суб'єктів федерації вказує на ті питання державного управління, які органи суб'єкта федерації вправі вирішувати самостійно і під свою відповідальність. До їх числа належать, наприклад, формування і виконання місцевого бюджету, охорона суспільного порядку, керівництво культурою, освітою, організація місцевого самоврядування тощо. У рамках своєї компетенції представницькі органи суб'єкта федерації можуть приймати місцеві закони. Які саме законодавчі акти вправі приймати легіслатури суб'єкта федерації, визначає федеральна конституція.

Спільна (конкуруюча) компетенція федерації і її суб'єктів означає, що владні повноваження щодо віднесених до цієї компетенції предметів відання

належать і федеральним органам, і органам суб'єктів федерації. При цьому спільна компетенція передбачає видання рамкового закону союзом і наступне детальне правове регулювання з боку суб'єкта федерації. Конкуруюча компетенція означає, що свої повноваження у сфері спільної компетенції суб'єкт федерації здійснює лише тоді і тією мірою, коли і якою мірою союз не скористався своїми правами в цій сфері.

Нарешті, *залишкова компетенція* – це компетенція з питань, що не належать до перших трьох видів компетенції, яка не знайшла закріплення у конституції держави.

Наразі у світі існує близько 30 федеративних держав, більшість з яких – великі та середні за територією та чисельністю населення (Індія, Мексика, Нігерія, США, ФРН). Сім з восьми найбільших держав світу – федерації, і на їх частку припадає більше половини сухопутної території Земної кулі.

Федерація здебільшого має республіканську форму правління, але зустрічаються й монархії – Австралія, Бельгія, Канада тощо.

Структура органів влади – законодавчих, виконавчих і судових суб'єктів федерації, як правило, подібна до структури органів державного управління. Так, в Мексиці та США органи суб'єктів федерації побудовані на зразок президентської республіки. Разом із тим можуть мати місце і певні відмінності. Наприклад, німецькі землі (крім Баварії), провінції Канади, значна частина кантонів Швейцарії не мають двопалатних парламентів, на відміну від парламентів національних; в Австрії, Італії, Німеччині відсутній інститут, аналогічний інституту глави держави (його повноваження виконує, відповідно, голова земельного уряду та голова обласної ради).

У складі як унітарних, так і федеративних держав можуть існувати **територіальні автономії** – *утворення, наділені правом самостійного управління, вирішення державних питань якою-небудь частиною держави, закріпленим у загальнодержавній конституції*.

Статус автономії надається окремим територіям, для яких характерні історичні, географічні, національні особливості (Країна Басків в Іспанії, Аландські острови у Фінляндії), і визначається, як правило, основним законом держави. Автономія має власні законодавство та органи влади, але не має державного суверенітету і тому за центральною владою зберігається право втручання в діяльність органів влади автономних утворень. Обсяг автономних повноважень може бути доволі широким. Наприклад, Фарерські острови, будучи автономним регіоном Данії, не входять до Європейського Союзу, хоча сама Данія є членом ЄС.

Залежно від обсягу повноважень, наданих місцевим органам, розрізняють політичну й адміністративну автономію. Політична автономія припускає наявність особливого юридичного статусу, закріпленого в спеціальному законодавчому акті, а також право видання законів із питань місцевого значення. Надання політичної автономії має на меті зняти напруженість у міжнаціональних відносинах.

Політична автономія досить поширена в унітарних державах Європи, Азії та Африки. Так, у складі Великої Британії політичною автономією володіє Північна Ірландія (Ольстер).

Обласна політична автономія існує і в Італії, де вона відображає, з одного боку, історичні розходження в традиційному укладі життя окремих регіонів (Сицилія, Сардинія), а з іншого – національний склад територій (Трентіно-Альто-Адідже, Венеція-Фріулія-Джулія).

Низку автономних утворень у вигляді політичної автономії мають унітарні держави в Азії та Африці. Так, у М'янмі передбачена автономія для шанів і каренів, і створені відповідні автономні утворення. У ПАР існують автономні утворення за національно-територіальною (племінно-територіальною) ознакою, що мають внутрішнє самоврядування (наприклад, бантустан Транскей).

У певних випадках надання політичної автономії має на меті зняти напруженість у міжнаціональних відносинах. Це, зокрема, лежало в основі надання політичної автономії курдам на півночі Іраку, що, втім, неодноразово порушувалася іракською владою.

Можливість утворення політичної автономії передбачається, як правило, у конституції і знаходить детальне регулювання або в окремому загальнодержавному законі (Данія, Фінляндія), або в особливому статуті (законі), що розробляється законодавчим органом автономної одиниці і приймається парламентом країни (Іспанія, Італія). У кожному автономному утворенні є свій законодавчий орган (наприклад, лігтинг на Фарерських островах, ландстинг у Гренландії, асамблея в Каталонії тощо) і свій виконавчий орган (наприклад, джунти в автономних областях Італії). Останній має подвійне підпорядкування: місцевому представницькому органу і центральному уряду. Іноді центральна влада може мати в автономному утворенні свого представника (губернатора – у Гренландії і на Аландських островах), проте він наділений, в основному, контрольними функціями.

Обсяг компетенції, наданої автономним утворенням або в конституції, або в окремому статуті, у деяких питаннях може бути ширшим, ніж у інших членів федерації (наприклад, у земель в Австрії). Гренландія і Фарерські острови, користуючись своїми автономними правами, провели на своїй території референдум про перебування в «Спільному ринку» і за його результатами оголосили в 1982 р. про вихід із Європейського Співтовариства. Проте більш типовою є компетенція, що охоплює лише питання місцевого значення. При цьому за центральною владою зберігається право втручання в діяльність органів державної влади автономних утворень. Так, за Конституцією Іспанії, уряд за згодою сенату може примусити автономні співтовариства «до виконання своїх обов'язків». У Італії можливий розпуск обласної ради у випадку порушення нею Конституції і в цілях національної безпеки.

На відміну від політичної адміністративна автономія не настільки поширена. Найбільше число адміністративних автономних утворень (понад сотню) є в Китаї. Адміністративна автономія не має права прийняття власних законів, не має власного парламенту, хоча її жителі обирають місцевий представницький орган, що володіє правом прийняття нормативних актів з більш широкого кола питань, ніж звичайні адміністративні одиниці. Адміністрація і суди поряд з офіційною мовою держави можуть використовувати місцеву мову, якою також може

здійснюватися викладання в школі і мовлення в засобах масової інформації. У Китаї, наприклад, автономні утворення вправі також самостійно вступати в зовнішньоекономічні зв'язки відповідно до законів держави.

Звичайно адміністративна автономія відображає специфіку національного складу відповідної адміністративної одиниці. У Нікарагуа надання адміністративної автономії двом округам на Атлантичному узбережжі країни було пов'язано з тим, що там мешкали індійські англомовні племена. У Молдові є два адміністративних округи, де мешкають гагаузи. Адміністративна автономія може створюватися в суб'єктах федеративних держав (наприклад, в індійському штаті Ассам надана автономія тим районам, де мешкають племена нага і миза. Для цих автономних утворень передбачено винятки на користь місцевих звичаїв із федеральних і цивільних законів щодо питань сільського і лісового господарства, рибальства тощо).

Утворення автономії може бути обумовлено і географічним положенням території, її порівняною віддаленістю від основної частини країни. Саме ці чинники відіграли важливу роль у наданні автономії Фарерським островам (автономний статус із 1948 р.), Гренландії (автономний статус із 1979 р.) у складі Данського королівства й Аландським островам у складі Фінляндії. У наданні автономії Гренландії певне значення мав і національний чинник (більшість населення Гренландії становлять іннуїти-ескімоси).

Наразі чітко прослідковується тенденція зростання числа автономних утворень у світі, шириться різноманіття форм автономії. Це відбиває процес подальшої демократизації влади і її зближення з населенням.

Специфічною формою територіального устрою є *регіоналістська (регіональна)* держава. Вся територія такої держави, а не окремі частини, складається з автономних утворень (Іспанія, Італія, Південно-Африканська Республіка, Шрі-Ланка). Цим вона відрізняється й від унітарної держави, й від федерації, оскільки автономії не є суб'єктами федерації. Конститується вона як унітарна, але має окремі ознаки федерації у вигляді ширшої, ніж в унітарній державі, компетенції місцевої влади. Територіальні утворення регіональної держави не приймають власних конституцій, але мають власні обрані громадянами збори і власну адміністрацію. Збори мають право приймати закони із низки місцевих питань: як правило, це охорона природи та культурної спадщини, сільське господарство, туризм тощо.

Специфічною складовою територіального устрою держави виступають також такі територіальні одиниці, як *заморські володіння (території)* та *коронні володіння (землі)*. У свою чергу, заморські володіння поділяються на залежні території та інтегровані території.

Заморські володіння (території) – це території, що не є складовою материкової частини керуючої держави та не володіють повною політичною незалежністю (суверенітетом).

Багато з таких територій, більшою або меншою мірою, являють собою окремі від керуючих держав правові системи. Залежно від різниці в правових і

конституційних звичаях, ці території можуть вважатися або не вважатися частиною держав.

Так, існує чотирнадцять Британських заморських територій (серед них – Бермудські, Віргінські та Фолклендські острови), що знаходяться під суверенітетом Великої Британії, але не є її частиною. Назва «Британські заморські території» була введена в 2002 р. Законом про Британські заморські території і замінила термін «Британські залежні території», що містився в Законі щодо британського підданства 1981 р. До цього дані території мали назву колонії.

До складу заморських володінь Франції входять території в Атлантичному, Тихому та Індійському океанах, Французька Гвіана у Південній Америці та території в Антарктиці, на які претендує Франція.

Заморські володіння Франції мають різний правовий статус, різний рівень автономії, проте всі вони мають представництво у Парламенті Франції (крім тих територій, які не мають постійних мешканців) та право голосу в Європейському парламенті.

Заморські території Норвегії є сукупністю п'яти різних земель, які належать цій державні відповідно до її законодавства, а саме трьох залежних (Земля Королеви Мод, Острів Буве і Острів Петра I) і двох інтегрованих територій (Шпіцберген і Ян-Маєн).

Жодне з норвезьких заморських володінь не включене в адміністративну систему континентальної Норвегії ні на рівні губерній (фюльке), ні на рівні комун; вони являють собою особливі територіальні утворення.

Залежні території не є частиною Королівства Норвегії, але перебувають під його суверенітетом. Адмініструються ці території з Осло департаментом полярних справ Міністерства юстиції та громадської безпеки Норвегії. На них поширюється дія цивільного і кримінального норвезького законодавства, включаючи екологічні норми, також там заборонено зберігання та інше використання ядерних матеріалів.

На відміну від залежних, інтегровані території Норвегії є частиною або територіальною одиницею (Ян-Маєн входить в губернію Нурлан), або управлінської системи держави (Шпіцберген управляється власним губернатором, який підпорядковується Міністерству юстиції, але має при цьому спеціальний статус, регульований на національному рівні Законом про статус Шпіцбергена 1925 р., а на міжнародному – Шпіцбергенським трактатом 1920 р.).

Коронні землі, або коронні володіння Великої Британії не входять до складу Сполученого Королівства, але не є при цьому заморськими територіями. Коронні землі ніколи не мали статусу колоній. До їх числа входять: бейлівіки Джерсі і Гернсі (Нормандські острови), а також Острів Мен в Ірландському морі.

Жодне з коронних володінь не входить до складу Сполученого Королівства – кожне з них є самоврядною територією. Не входять коронні володіння і в Європейський Союз. Усі три коронні володіння є членами Британсько-Ірландської Ради. З 2005 р. на чолі уряду кожне з коронних володінь має головного міністра. Коронні володіння не є незалежними державами, законодавча

влада на цих територіях належить виключно британському Парламенту. Британський монарх у кожному з володінь представлений лейтенант-губернатором (зараз це, головним чином, церемоніальна посада).

Коронні володіння разом зі Сполученим Королівством становлять Британські острови. З погляду британського законодавства про громадянство, їх розглядають як частину Сполученого Королівства. Проте вони мають право самостійно вирішувати питання забезпечення житлом і працевлаштування (в цьому відношенні жителі Великої Британії розглядаються тут нарівні з іноземними громадянами).

Відповідно до ст. 2 Конституції Україна є унітарною державою. Її суверенітет поширюється на всю територію держави, яка в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою. Особливістю територіального устрою України є наявність в її складі Автономної Республіки Крим. Статус цього автономного утворення за чинною Конституцією не суперечить положенню «Україна – унітарна держава».

Україні як унітарній державі властиві такі ознаки:

- 1) єдина загальнодержавна система органів влади;
- 2) єдине законодавство;
- 3) єдине громадянство;
- 4) єдина система судових, правоохоронних, контрольно-наглядових та інших органів;
- 5) можливість укладення міжнародних договорів, розвитку міжнародних відносин з іншими державами лише на рівні спеціально уповноважених органів державної влади;
- 6) єдина грошова система тощо.

Територіальний устрій України – це передбачений і гарантований Конституцією і законами України, іншими нормативно-правовими актами системний, об'єктивний, внутрішньо-єдиний порядок територіального влаштування (організації) суспільства і держави, що розуміється як співвідношення держави в цілому з її складовими частинами, розподілу компетенції між державою та територіальними одиницями. Територіальний устрій України визначається виключно законами України (п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України).

Територіальний устрій України, згідно зі ст. 132 Конституції України, ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Зміст конституційних засад територіального устрою України полягає в наступному:

- 1) принцип єдності та цілісності, відповідно до якого вся система територіального устрою держави пов'язана єдиною системою законодавчих, виконавчих, судових та контрольно-наглядових органів і утворює цілісну державну єдність;

2) принцип централізації та децентралізації, за яким окремі територіальні одиниці перебувають у підпорядкуванні держави, а нижчий рівень системи є територіальною основою місцевого самоврядування (село, селище, місто);

3) принцип збалансованого розвитку регіонів, згідно з яким суспільство та держава забезпечують максимально рівні умови для розвитку всіх територіальних одиниць;

4) принцип урахування історичних, економічних, екологічних, географічних та інших особливостей означає, що держава сприяє самобутності територіальних одиниць.

Основою територіального устрою України як унітарної держави є адміністративно-територіальний устрій держави.

Адміністративно-територіальний устрій України – внутрішній поділ території держави на окремі частини (адміністративно-територіальні одиниці), метою якого є здійснення оперативного публічного управління територіями.

Нинішня система адміністративно-територіального устрою України була сформована після проголошення незалежності України.

Відповідно до ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України становлять: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

Фактично, адміністративно-територіальний устрій – це свого роду внутрішній «каркас» державного устрою, що складається з адміністративно-територіальних одиниць трьох рівнів: 1) Автономна Республіка Крим, області та міста зі спеціальним правовим статусом – Київ і Севастополь; 2) райони, міста республіканського (АРК) та обласного значення; 3) міста районного значення, райони в містах, селища, села.

Територіальна автономія – головний чинник виділення Автономної Республіки Крим у складі України, що зумовлено відокремленістю АРК від материкової частини держави.

Варто зазначити, що сьогодні частина території України є тимчасово окупованою. Її правовий режим визначає Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 р. Відповідно до ст. 1 зазначеного закону тимчасово окупована територія України є невід’ємною частиною території України, на яку поширюється дія Конституції та законів України. Відповідно до ст. 3 Закону тимчасово окупованими територіями визначаються:

1) сухопутна територія Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, внутрішні води України цих територій;

2) внутрішні морські води і територіальне море України навколо Кримського півострова, територія виключної (морської) економічної зони України вздовж узбережжя Кримського півострова та прилеглого до узбережжя континентального шельфу України, на які поширюється юрисдикція органів державної влади України відповідно до норм міжнародного права, Конституції та законів України;

3) надра під територіями, зазначеними у пунктах 1 і 2, і повітряний простір над цими територіями.

Пізніше Верховна Рада України тимчасово окупованими територіями також визнала окремі райони Донецької та Луганської областей, прийнявши Закон «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 р. Цим документом визнано Росію агресором і окупантом. Її дії на території Донецької і Луганської областей у тексті закону названо «збройною агресією Російської Федерації». Згідно з текстом Закону, до тимчасово окупованих Росією територій у Донецькій та Луганській областях входять земля, річки, озера, внутрішні морські води, надра та повітряний простір над цими територіями. Межі окупованих територій у цих областях визначаються Президентом України за поданням Міністерства оборони України, підготовленим на основі пропозицій Генерального штабу Збройних Сил України.

Наголошується, що тимчасова окупація Російською Федерацією територій України незалежно від її тривалості є незаконною і не створює для Росії жодних територіальних прав.

Зазначається, що закон діє з урахуванням невід'ємного суверенного права України на тимчасово окуповану Російською Федерацією територію Автономної Республіки Крим та міста Севастополя та заходів, спрямованих на відновлення територіальної цілісності України у межах її міжнародно визнаного державного кордону.

У червні 2018 р. Міністром внутрішніх справ України А. Аваковим було презентовано Стратегію відновлення цілісності України і деокупації Донбасу «Механізм малих кроків». Згідно з оприлюдненою стратегією, вибирається й узгоджується окрема ділянка (район) окупованих територій Донбасу, з якої виводяться всі військові формування – створюється демілітаризована зона безпеки. Потім у цьому районі реалізується запропонований детальний план із деокупації з 11 пунктів. У підсумку «унаслідок реалізації Плану на звільненій території відновлюється системна робота органів влади, підвищується якість життя людей, гарантується безпека і правопорядок, нормалізуються всі процеси життєдіяльності».

§ 4. Політичний режим у сучасних країнах

Варто зазначити, що форма правління і форма територіального устрою дають уявлення про організацію держави, її зовнішню форму. Реальна ж сутність інститутів держави, дійсний стан демократії знаходять вираз у понятті політичного режиму – елементі форми держави, який характеризує порядок здійснення державної влади. **Форма політичного режиму** – це сукупність прийомів, методів, форм та способів здійснення державної влади.

Політичний режим відображає не формальні (організаційні) аспекти державної влади, а її змістовні характеристики. Він є динамічним елементом форми держави і тому зазнає змін частіше, ніж інші її елементи. Політичний режим є

функціональною характеристикою влади, яка ніколи прямо не визначається в конституціях держав (не враховуючи вельми поширені вказівки на їх демократичний характер), проте завжди безпосередньо відбивається на змісті конституції. Характер державного режиму визначається не лише правовими нормами, а й існуючою в країні політичною системою, рівнем політичної та правової культури населення. Проте визначальним чинником служить характер здійснення державної влади.

Існує безліч класифікацій політичного режиму. Наприклад, за характером органів, що визначають політику держави, розрізняють цивільні та військові режими. Прикладом військового режиму є правління, так званих «чорних полковників» у Греції (1967–1974 рр.). Залежно від взаємовідносин між державою і церквою розрізняють світські та теократичні режими. Абсолютна більшість сучасних держав є світськими: держава і церква відокремлені одна від одної, жодна релігійна або конфесійна система поглядів не є обов'язковою.

Але найбільш поширеною є класифікація, заснована на рівні захисту прав і свобод громадян та ступені допуску населення до управління державою. За цими ознаками розрізняють:

1) демократичний політичний режим, який характеризується участю народу у формуванні і здійсненні державної влади, повагою до прав людини, сприянням вільному функціонуванню громадянського суспільства.

Його основними ознаками є: широка і реальна участь народу у формуванні і здійсненні державної влади безпосередньо (вибори, референдум) і через представників; підзвітність, підконтрольність, виборність і змінюваність державної влади; реальний поділ влади, функціонування механізму стримувань і противаг; діяльність влади і опозиції виключно в конституційних межах; підтримка розвитку громадянського суспільства, сприяння місцевому самоврядуванню; реальне забезпечення прав людини; високий рівень політичного та ідеологічного плюралізму; додержання принципу верховенства права.

Історично склалися два різновиди демократичного політичного режиму: режим ліберальної демократії і режим соціальної демократії. Розходження між ними криються в характері взаємовідносин держави з суспільством. Ліберальний політичний режим сформувався в ході буржуазних революцій у низці країн Західної Європи і Північної Америки. Для нього характерно обмеження ролі держави адміністративно-поліцейськими функціями, невтручання в економічне і соціальне життя суспільства. Позбавлена підтримки з боку держави, основна маса населення перебувала в стані економічної бідності, культурної відсталості, що не дозволяло їй реально брати участь у здійсненні державної влади. Тому ліберальний політичний режим спирався лише на імущі прошарки населення, що становили меншість суспільства. Внаслідок цього демократичні права і свободи, проголошені в конституції, набували формального характеру, що викликало зростаюче відчуження між владою і народом. Під впливом бурхливих змін у суспільно-політичному житті ліберальний політичний режим поступився місцем режиму соціальної демократії, що знайшло відбиття у конституціях ряду держав,

прийнятих після другої світової війни (Італія, Португалія, ФРН тощо). Політичний режим соціальної демократії означає, що держава у своїй діяльності керується інтересами всього суспільства, прагне вплинути на розподіл економічних благ за принципами справедливості, забезпечивши кожному гідне людині існування. Соціально орієнтована держава користується підтримкою з боку суспільства. Зростаючий добробут основної маси населення збільшує потребу в соціальній і політичній стабільності, на досягнення якої і спрямовані зусилля держави;

2) *недемократичний політичний режим*, який, у свою чергу, поділяється на авторитарний та тоталітарний.

Авторитарний політичний режим характеризується жорстким контролем держави за публічною сферою, обмеженням та порушенням прав людини.

Його основними ознаками є: відсутність підзвітності і підконтрольності державної влади народу, надмірна централізація державної влади, жорсткий контроль держави над публічною сферою, обмеження вільного функціонування інститутів громадянського суспільства, політична цензура; обмеження обсягу політичних прав і свобод; обмеження політичного та ідеологічного плюралізму (наприклад, дозволяється існування лише двох партій); фактична, а іноді й формальна відсутність поділу влади; недемократичний характер виборів (відсутність реальної можливості вибору). Відмінною ознакою авторитаризму є сильна виконавча влада, як правило, заснована на особі лідера. Авторитарний режим також може ґрунтуватися на праві та моральних засадах, але його все ж таки не можна віднести до режимів, де населення бере участь в управлінні, а влада здійснюється найбільш ефективним способом.

Тоталітарний політичний режим характеризується повним державним контролем за суспільним життям, який охоплює як публічну, так і приватну сферу, масовими порушеннями прав людини. Він характеризується такими ознаками: повним відстороненням народу від державної влади, яка формується без його фактичної участі і не контролюється ним; запереченням поділу влади, утворенням єдиного владного механізму на основі об'єднання правлячої партії та державного апарату, культом особи керівника держави; прагненням держави до повного панування в усіх сферах суспільного життя, встановленням єдиної обов'язкової ідеології; нехтуванням правом, здійсненням державної влади протиправними методами, відкритим застосуванням примусових, насильницьких методів; масштабними порушеннями прав людини; принциповою відмовою від ідеї прав людини і громадянина; пріоритетом партії або держави в системі соціальних цінностей; однопартійною політичною системою і заборонаю на існування опозиції; наявністю загальнообов'язкової державної ідеології; формальністю і декоративним характером виборів; принциповою відмовою від поділу влади; вождізмом, вірніше, сакралізацією (обоженням) лідера, який підноситься як наймудріший, непогрішний, найсправедливіший, який невпинно дбає про благо народу. При тоталітаризмі встановлюється повний (тотальний) контроль над всіма сферами життя суспільства. Прикладами тоталітарного режиму є фашистська Італія, маоїстський Китай, нацистська Німеччина, сталінський Радянський Союз.

Усі види режиму можуть поєднуватися з різними формами правління: президентською або парламентарною республікою, парламентарною монархією. Так, незважаючи на різні форми правління в Італії та ФРН (парламентарні республіки), в Іспанії і Японії (парламентарні монархії), в Мексиці та США (президентські республіки), усюди існує демократичний політичний режим. Такий режим не сумісний з дуалістичною та абсолютною монархією, а наявність республіканської форми правління в тій чи іншій країні не гарантує існування в ній демократичного політичного режиму (КНДР, Куба).

Політичний розвиток новітнього часу виявляє тенденцію поступової зміни авторитарних режимів демократичними. На Європейському континенті, за винятком деяких держав – членів СНД, практично не залишилося держав з авторитарним режимом. Аналогічна тенденція спостерігаються й у країнах Латинської Америки. У ряді країн Азії (Індонезія, Пакистан) існуючий конституційно-авторитарний режим зіштовхується з усе зростаючим тиском із боку народних мас, що потребує переходу до демократичних форм правління. Після краху тоталітарного режиму в СРСР на його території виникли держави з конституційно-авторитарними державними режимами (за винятком країн Балтії). Такий етап розвитку є неминучим, тому що об'єктивний стан суспільства в цих державах, рівень політичної і духовної культури не дозволяв відразу перейти від тоталітаризму до демократичних методів управління.

Питання для самоконтролю

1. Що означає поняття «форма держави»?
2. Які фактори впливають на різноманіття форм держави?
3. Які елементи включає в себе поняття «форма держави»?
4. Що являє собою поняття «форма правління»?
5. Якими можуть бути держави залежно від форми правління?
6. Що означає поняття «монархія»?
8. Що являє собою поняття «територіальний устрій держави»?
9. Які ознаки характеризують унітарну державу?
10. Що означає поняття «територіальна автономія»?
11. Які ознаки характеризують федеративну державу?
12. Що являє собою поняття «політичний режим»?
13. Які основні ознаки демократичного політичного режиму?
14. Які основні ознаки недемократичного політичного режиму?

Розділ 12

СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНИХ КРАЇНАХ

§ 1. Поняття та ознаки органів державної влади

Однією з ознак держави як політико-територіальної організації суспільства є влада, яка здійснюється державним апаратом на основі юридичних норм, що забезпечують захист і узгодження суспільних, групових, індивідуальних інтересів.

***Державна влада** – це реальна здатність органів державної влади здійснювати покладені на них функції і завдання держави на основі правових норм, при використанні, у разі потреби, державного примусу.*

Державній владі притаманна низка специфічних ознак, завдяки яким можна охарактеризувати її як різновид публічної влади:

- 1) державний характер;
- 2) публічний характер, тобто вона є не лише суспільною як і будь-яка інша влада, а здійснюється професійним апаратом, відмежованим від суспільства як об'єкта влади;
- 3) суверенний характер;
- 4) універсальність, тобто поширюється на всю територію держави та населення;
- 5) виключність прав на прийняття загальнообов'язкових правил поведінки;
- 6) постійність та безперервність.

Державна влада справедливо вважається формою публічної влади, що здійснює в демократичних державах управління суспільством від імені народу (чого не спостерігається в недемократичних державах) на всій території держави за допомогою державного апарату, видання та доведення до реалізації загальнообов'язкових правових норм та представляє державу в зовнішніх відносинах. Державний апарат покликаний виконувати основні функції держави щодо практичного здійснення державної влади і управління і є невід'ємним атрибутом виникнення, існування та функціонування держави.

Особливе місце в системі органів публічної влади належить органам державної влади, які здійснюють важливі інституційні повноваження, наділені значною контрольною компетенцією щодо інших підсистем органів публічної влади.

***Орган державної влади** – складова частина державного апарату, що бере участь у здійсненні функцій держави, діє від його імені і за дорученням, має державно-владні повноваження, відповідну компетенцію і структуру, застосовує властиві їй організаційно-правові форми діяльності.*

Державні органи виступають основними регуляторами суспільних відносин у всіх сферах суспільного життя, у тому числі й на регіональному та локальному рівні.

У науковій літературі виділяють такі найважливіші ознаки органу державної влади:

1) орган державної влади – організаційно відокремлена і відносно самостійна частина єдиного державного апарату;

2) організаційна структура органів державної влади – система різних за характером, значенням, рівнем посад, що заміщуються лише громадянами держави;

3) орган державної влади завжди має статутно-правовий характер, тобто, на відміну від інших організацій, він засновується на підставі конституції та законів. 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. Однак порядок утворення державних органів установлюється не у всіх державах;

4) заснування будь-якого органу державної влади обумовлено необхідністю виконання завдань і функцій держави. При цьому участь того чи іншого органу в їх здійсненні може бути різною;

5) наявність державно-владних повноважень, що відокремлює органи державної влади від інших державних установ, які також утворюються державою для виконання завдань і функцій держави, але на відміну від органів державної влади не наділяються владними повноваженнями, наприклад державні заклади освіти.

Державно-владний характер повноважень органів державної влади виявляється у такому:

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 тощо, а й можливістю застосування відповідних засобів державного примусу.

Органи державної влади можна поділити на певні види:

1) за формою територіального устрою:

а) вищі і місцеві органи державної влади в державах з унітарною формою територіального устрою (наприклад, у Франції – президент, парламент і уряд є вищими органами держави, а префект і префектура в департаментах – місцевими органами державної влади);

б) федеральні органи державної влади та органи державної влади суб'єктів федерації в державах із федеративною формою територіального устрою (наприклад, у ФРН – Федеральний канцлер, парламент, Федеральний президент

і Федеральний уряд є загальнофедеральними органами державної влади, а органи державної влади земель, що входять до складу федерації, – державними органами суб'єктів федерації);

2) за *функціональним призначенням*: орган законодавчої влади – парламент; органи виконавчої влади – уряд та інші органи виконавчої влади; органи судової влади – суди загальної юрисдикції;

3) за *способом утворення*: ті, які обираються безпосередньо народом (парламент, президент); органи, що призначаються главою держави чи вищестоящим у порядку підлеглості органом (уряд, суди); органи, що успадковуються (монарх);

4) за *порядком прийняття рішень*: колегіальні (парламент) та єдиноначальні, рішення від імені яких приймаються керівниками особисто (глава держави);

5) за *особливістю повноважень серед органів державної влади* виділяють:

– парламент, що здійснює повноваження у сфері законотворчості;

– главу держави, що є представником інтересів держави;

– уряд та інші органи виконавчої влади, що реалізують повноваження у сфері виконавчої діяльності;

– суди, що здійснюють діяльність у сфері правосуддя;

– контрольно-наглядові органи, що здійснюють нагляд за дотриманням законності (наприклад, прокуратура);

– правоохоронні органи, що реалізують функції у сфері охорони правопорядку;

б) за *характером компетенції*: органи загальної компетенції (здійснюють державно-владні функції і правове регулювання в усіх сферах суспільного життя) та органи спеціальної компетенції (здійснюють управління державними справами в певній, чітко визначеній сфері суспільних відносин). Варто зазначити, що за цим критерієм можна класифікувати лише органи державної виконавчої влади.

Орган державної влади є складовою державного апарату. У найбільш абстрактній, загальній формі структура державного апарату може бути представлена таким чином:

а) органи законодавчої влади – «первинні» органи державної влади в буквальному розумінні цього слова, які є основою для інших. Органи законодавчої влади у державах із демократичною формою режиму є загальнонаціональними, представницькими, виборними, колегіальними, тобто такими, які представляють інтереси народу і держави;

б) органи виконавчої влади – органи державної влади, які здійснюють повсякденну оперативну роботу щодо державного управління суспільними процесами в інтересах суспільства: вони мають допоміжні державні установи (апарат управління, тобто організаційний і матеріальний апарат підготовки, прийняття і реалізації актів управління); вони мають виконавчий та розпорядчий характер і забезпечують практичну організацію виконання законодавчих і нормативних актів;

в) органи судової влади – органи, що вирішують суперечки про право, які виникають у таких сферах суспільного життя, як правотворчість (конституційний

суд); підприємницька діяльність та управління (арбітражні суди); правовідносини громадян між собою та з юридичними особами, а також у разі вчинення громадянами злочинів (місцеві суди); суперечки, які виникають у сфері міжнародної торгівлі (міжнародні комерційні, апеляційні, арбітражні суди тощо);

г) правоохоронні органи – державні органи, спеціально уповноважені здійснювати контроль і нагляд за додержанням конституції, законів та інших нормативно-правових актів держави, забезпечувати правопорядок, застосовувати заходи державного примусу до правопорушників.

Від державного апарату слід відрізнити апарат державних органів, до складу якого належать певні допоміжно-обслуговуючі структурні підрозділи та посади, призначення яких полягає в забезпеченні виконання відповідними органами влади покладених на них функцій і завдань згідно з їх компетенцією.

Органи державної влади в сучасних державах є досить різноманітними з огляду на багатовекторність функцій держави. При цьому особливості функціонування та здійснення владних повноважень кожним із них обумовлені колом поставлених завдань.

§ 2. Принципи організації та діяльності органів державної влади

До числа чинників, що мають вирішальний вплив на функціонування і постійний розвиток державного апарату, як єдиної, цілісної системи, входять загальні принципи побудови і функціонування різноманітних органів державної влади як складових частин державного апарату.

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, як правило, знаходять своє закріплення в конституції та спеціальних законах. Їх можна поділити на дві групи:

1) універсальні – притаманні всім видам органів державної влади, державному апарату в цілому;

2) спеціальні – такі, що визначають побудову й функціонування лише окремих видів органів державної влади і пов'язані зі специфікою здійснення відповідних видів державної діяльності.

До універсальних принципів організації та діяльності органів державної влади відносять:

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 виступає носієм державної влади, а діяльність органів державної влади базується на засадах верховенства, повноти й неподільності державної влади всередині країни та незалежності від будь-якої іноземної влади і рівноправності в зовнішніх зносинах;

2) *принцип визнання людини, її життя і здоров'я найвищою соціальною цінністю* полягає у спрямуванні діяльності державних органів в інтересах людини і громадянина як вищої соціальної цінності. Саме права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Варто зазначити, що даний принцип спрацьовує лише в умовах демократичного суспільства;

3) *принцип поділу влади* – передбачає наявність у державі законодавчих, виконавчих і судових органів, які становлять основу державного апарату в тій чи іншій країні. Даний принцип покликаний запобігти зловживання владою і виникненню авторитарної, абсолютної влади, не контролюваної правом. Розподіл влади є структуроутворюючим і функціональним принципом раціональної організації та контролю. Розмежування влади спрямоване на те, щоб утримати державну владу від можливих зловживань. Розподіл влади виражається в розподілі компетенцій, у взаємному контролі, в системі взаємних стримувань і противаг, збалансованості, тобто рівновага досягається через процеси налагодження і взаємопогодження.

За допомогою розподілу влади демократична держава організовується і функціонує правовим способом. Державні структури в такій державі позбавлені стресів, лихоманок, викликаних у монархічних режимах зміною і утвердженням політичних лідерів. Боротьба за владу, особисті амбіції не виходять за межі контролю, вони регламентовані міцним правовим порядком, суворими юридичними процедурами виборів і зміни лідерів;

4) *принцип законності* – насамперед виявляється в тому, що всі органи державної влади, посадові особи зобов'язані дотримуватися конституції та інших законів держави в процесі формування та організації діяльності підзвітних і підпорядкованих державних органів;

5) *принцип верховенства права*, який передбачає рівність усіх і кожного перед законом та немінучість покарання за його порушення. Складовою даного принципу є принцип правової визначеності, який полягає у тому, що демократична держава не просто обмежується загальною ідеєю права, а й керується у своїй діяльності системою чинного законодавства, яка встановлює конституційні основи організації і функціонування органів державної влади, їх повноваження і компетенцію;

6) *принцип гласності* – полягає у визнанні необхідності й вимозі обов'язкового дотримання безперешкодного руху інформаційних потоків у межах політико-правової системи. Цей принцип відкидає будь-які перепони на шляху суспільно значущої інформації, за винятком лише мінімальних правообмежень, необхідних для забезпечення національної безпеки та обороноздатності, і водночас вимагає від держави налагодження міцних, постійних зв'язків із громадськістю. При цьому швидкий розвиток засобів масової комунікації значно полегшує інформаційний обмін, дає змогу якісно та кількісно його покращити, і водночас робить все більш проблематичним приховування інформації від широких верств населення;

7) *принцип позапартійності* – полягає в недопущенні створення і діяльності організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та в інших державних установах і організаціях. Відповідно до цього принципу окремим категоріям державних службовців заборонено членство в політичних партіях.

Такі заходи є, передусім, запорукою дотримання принципу об'єктивності та неупередженості у процесі діяльності органу державної влади, а також превентивним фактором у недопущенні абсолютного домінування певної політичної сили у спосіб масового лобювання її інтересів представниками останньої у державно-владних інстанціях. Наприклад, принцип позапартійності знайшов своє закріплення у ст. 97 § 1 польського Закону «Про прокуратуру» 2016 р., де вказується, що на час зайняття посади прокурор не може ані належати до політичної партії, ані брати участь у жодній політичній діяльності;

8) *принцип поєднання переконання і примусу*. Примус до осіб застосовується лише тоді, коли вичерпано всі можливості переконання, і особа не підкорилася загальнодержавним інтересам та інтересам громадянського суспільства;

9) *принцип розмежування предметів відання і повноважень між органами публічної влади різних рівнів*, наприклад, між органами влади федерації та органами влади її суб'єктів (це, зокрема, закріплено в ст. 30, 31, 70–74 Основного Закону ФРН);

10) *принцип демократичності* – громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування;

11) *принцип виборності вищих органів державної влади*. Демократія передбачає, що всі особи, які контролюють політичні владні структури, повинні бути відповідальні перед своїми виборцями і періодично через чітко встановлений час переобиратись. Переобрання відбувається шляхом проведення вільних, конкурентних виборів.

Зрозуміло, що не усі принципи однаковою мірою можуть бути використані в умовах демократичного та недемократичного політичних режимів.

Спеціальні принципи організації та діяльності органів державної влади є досить різноманітними і обумовленими специфікою кожного з них. З огляду на це перелік і конкретний зміст даних принципів буде викладено під час характеристики організації діяльності кожного з органів державної влади окремо.

§ 3. Система органів державної влади в Україні

Усі органи державної влади України у своїй сукупності становлять єдину, цілісну і внутрішньо узгоджену систему, чим забезпечується ефективне функціонування державного механізму в цілому.

До системи органів державної влади в Україні належать:

1. Глава держави – Президент України.

2. Єдиний орган законодавчої влади (парламент) – Верховна Рада України.

3. Система державних органів виконавчої влади: а) Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів державної виконавчої влади; б) міністерства, державні служби, державні агентства, державні інспекції, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; в) місцеві органи державної виконавчої влади – місцеві державні адміністрації; територіальні органи центральних органів виконавчої влади (Головне управління Національної поліції, Департамент науки і освіти Харківської обласної державної адміністрації тощо).

4. Система державних органів судової влади (суди загальної юрисдикції).

5. Конституцій Суд України як орган конституційної юрисдикції.

Президент України належить до конституційної системи органів державної влади, але не входить до жодної з гілок влади.

Президент України є главою держави, тому відіграє роль координаційного, наглядового інституту публічної влади, Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, керівником зовнішньополітичної діяльності. Він є безпосереднім учасником процесу управління суспільством та державою: бере участь у формуванні Кабінету Міністрів України, призначає частину суддів Конституційного Суду України, підписує закони, здійснює представництво держави як у внутрішніх, так і зовнішніх відносинах.

Діяльність Президента України як глави держави забезпечують дорадчі, консультативні та допоміжні органи, зокрема Офіс Президента України, Рада національної безпеки і оборони України тощо.

Президент України тісно взаємодіє з усіма гілками державної влади та органами місцевого самоврядування у межах наданих йому повноважень.

Єдиним органом законодавчої влади в Україні відповідно до ст. 75 Конституції України є *Верховна Рада України*. Лише вона є повноправним виразником волі Українського народу і наділена правом прийняття загальнообов'язкових нормативно-правових актів у формі законів. Разом із тим Верховна Рада України є не єдиним суб'єктом законодавчої влади в Україні, оскільки таким суб'єктом також виступає Український народ як єдине джерело влади і носій суверенітету. Він має повне і беззаперечне право шляхом голосування приймати закони шляхом всеукраїнського референдуму. Проте Україна не має досвіду прийняття законів за допомогою референдуму, оскільки відсутній чіткий законодавчо визначений процесуальний механізм, який би визначив порядок реалізації на практиці відповідної матеріальної норми права.

Вплив Верховної Ради України на інші державні органи здійснюється винятково через систему нормативно-правових актів, які вона уповноважена приймати.

Виконання прийнятих парламентом законів забезпечується узгодженою діяльністю *системи органів виконавчої влади*. Відповідно до Конституції України вищим органом у системі органів виконавчої влади є уряд – Кабінет Міністрів України, який очолює всю систему державної виконавчої влади в Україні. Формування уряду здійснюється спільно Верховною Радою України та Президентом України. Другу після Кабінету Міністрів України сходинку в системі органів державної

виконавчої влади України посідають міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, функціями яких є управління різними сферами державного життя. На місцевому рівні діють місцеві органи виконавчої влади, які створюються для реалізації функцій і повноважень на місцевому територіальному рівні, тобто в областях або районах, містах Києві і Севастополі.

Вертикаль органів державної виконавчої влади забезпечує реалізацію законів, указів Президента України й інших нормативно-правових актів вищих органів державної влади України. Єдність системи органів виконавчої влади України зумовлена єдністю системи державної влади в цілому, розмежуванням функцій і повноважень між органами виконавчої влади різних рівнів, підпорядкованістю нижчестоящих органів вищестоящим та загальною спрямованістю їх діяльності на здійснення управлінських функцій держави.

Органи судової влади – це відповідні суди, які утворюються в законодавчо передбаченому порядку для здійснення цивільного, кримінального, адміністративного, господарського правосуддя та вирішення правових суперечок.

Організація судової влади та здійснення правосуддя в Україні функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і забезпечує право кожного на справедливий суд.

Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. суди України утворюють єдину систему, яку становлять:

- 1) місцеві суди;
- 2) апеляційні суди;
- 3) Верховний Суд.

Для розгляду окремих категорій справ відповідно до цього Закону в системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди.

Створення надзвичайних та особливих судів не допускається.

Конституційний Суд України – орган конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України. Конституційний Суд України не входить до судової гілки влади (не є органом правосуддя).

Отже, державна влада в Україні, яка представлена системою державних органів, здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Проте, як зазначається у науковій літературі, в нашій державі існують окремі органи, які не можуть бути віднесені до жодної окремої гілки влади, зокрема органи прокуратури. Крім того, складовими системи органів державної влади є *контрольно-наглядові органи*, до яких належать: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рахункова палата України, Центральна виборча комісія тощо.

Виятково важливу функцію держави у сфері забезпечення безпеки і правопорядку відіграють *правоохоронні органи*. До таких органів належать: Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України, Збройні Сили України тощо.

Злагоджена взаємодія органів державної влади різних рівнів як між собою, так і з інститутами громадянського суспільства дозволить ефективно виконувати функції держави.

Питання для самоконтролю

1. Дайте визначення органу державної влади та охарактеризуйте його основні ознаки.
2. Дайте класифікацію органів державної влади.
3. На яких конституційно-правових принципах базуються організація та діяльність органів державної влади?
4. Яка система органів державної влади в Україні?

Розділ 13

ГЛАВА ДЕРЖАВИ В СУЧАСНИХ КРАЇНАХ

§ 1. Поняття та види глави держави. Місце і роль глави держави в системі державних інституцій

Сучасна модель організації верховної влади у переважній більшості держав світу передбачає наявність такого невід'ємного інституту, як глава держави.

Глава держави – це посадова особа чи орган, який займає верховне місце в системі органів держави, є найвищим представником країни на території та поза її межами, символ єдності нації і держави.

Сама назва цього органу вказує на його місце і роль у суспільстві та системі органів публічної влади. Важливість посади глави держави визначається хоча б тією обставиною, що формально ця посада вважається найвищою у ієрархії державних посад. Більше того, лише монарх чи президент мають, так би мовити, ексклюзивне право виступати від імені держави та представляти її як усередині країни у її відносинах з іншими владними інституціями, так і на міжнародній арені. Крім того, загальновизнаною є практика наділення глави держави статусом верховного головнокомандувача збройних сил держави. Отже, можемо констатувати, що наразі ключовими сферами відповідальності глави в сучасній державі є сфера міжнародних відносин та сфера національної безпеки й оборони.

Наразі в абсолютній більшості країн глава держави асоціюється з одноосібним органом державної влади. Зазвичай, розрізняють *два види глави держави*: монарх (король, князь, султан тощо) та президент. Перший є главою в державах з монархічною формою правління, другий – з республіканською. Крім того, існують нетипові глави держав, яких не можна віднести ані до перших, ані до других, як, наприклад, Голова Китайської Народної Республіки. Більше того, подекуди главою держави формально виступає не одна особа, а колегіальний орган (КНДР, Швейцарія). Існують гібридні моделі, наприклад, як у КНР та Боснії і Герцеговині. В Ірані президент, який є конституційним органом влади, керує державою спільно з духовним лідером країни – аятолою. В ОАЕ функціонує «колективний монарх», а в Малайзії главою держави виступає виборний монарх.

У деяких країнах Британської Співдружності націй (Австралія, Канада тощо) повноваження глави держави належать британському монарху, але здійснює їх його представник – генерал-губернатор. Він затверджується монархом за рекомендацією місцевого уряду, а в Папуа-Новій Гвінеї обирається парламентом.

Після воєнних переворотів функції глави держави зазвичай належать хунті (військовій, революційній раді), яка обирає або призначає президента. Це є характерним для країн Латинської Америки, Африки, Азії.

Часто глава держави виступає не лише уособленням держави, як певної форми організації суспільства, а й символом нації. Особливо яскраво це проявляється у монархіях (Таїланд, Японія тощо). Інколи главу держави розглядають як протипагу іншому органу верховної влади – парламенту. Де-факто, досить часто саме так воно і є.

Як правило, **монарх** (король, султан, князь, герцог) є главою держави і одночасно главою виконавчої влади. На практиці, проте, вся повнота влади йому належить лише в абсолютній монархії. Реально повноваженнями глави держави і глави виконавчої влади він користується в дуалістичній монархії, в парламентарній же монархії акти глави держави і глави виконавчої влади він здійснює, зазвичай, за вказівкою уряду.

Статус *монарха* характеризується, насамперед, тим, що він отримує і передає свій пост у спадок, а також владарює за власним правом. Його влада є непохідною від волевиявлення якогось іншого державного органу або виборчого корпусу, що притаманне республікам. Монарх – особа недоторканна. Він не може бути притягнутий до адміністративної, кримінальної відповідальності, проти нього не може бути звернений цивільний позов. За дії монарха у галузі управління державними справами політичну відповідальність несуть його міністри. Монарх має право на особливий титул. Іноді його офіційний титул дуже довгий, тому що включає різні володіння монарха. Він має право на особливе звернення «Ваша Величність», який не може використовуватися при зверненні до інших осіб у даній державі, крім дружини монарха. За монархом закріплюються державні регалії (трон, корона тощо). Одним з особових прав монарха є право на державне утримання за рахунок так званого цивільного листа – особливої статті у державному бюджеті, де визначені кошти на утримання монарха, а також звичайно його найближчих родичів та двору. Передбачає цивільний лист і деякі інші витрати, пов'язані з інститутом монархії. За своєю природою він не стосується майна, що є у власності монарха та його сім'ї.

Однією з особливостей статусу монарха є те, що в конституціях деяких держав встановлюється вимога належності монарха до офіційної церкви (Велика Британія, Данія, Норвегія, Швеція). Аналогічні положення можна знайти в конституціях, прийнятих у так званих мусульманських країнах, форма правління яких визначається як дуалістична монархія (Бахрейн, Йорданія, Катар, Кувейт, Марокко). Цієї умови додержуються і в абсолютних монархіях (Оман, Саудівська Аравія). Нерідко монархи проголошуються духовними лідерами на теренах своїх країн.

Інститут президентури. Існують дві її основні форми: одноосібна (президент) і колегіальна (Державна рада на Кубі, хоча з прийняттям Конституції Куби 2019 р. там запроваджено інститут президента). В Ірані основні повноваження президентури розділені між Керівником держави і Президентом – це «двоголова президентура». У Китаї є глава держави (Голова республіки), але основні повноваження глави держави виконує Постійний комітет парламенту, а в Швейцарії повноваження колегіальної глави держави і уряду суміщені.

Президент може мати різне становище в системі державної влади: бути лише главою держави (Україна), одночасно главою держави і главою виконавчої влади (Бразилія, США), главою держави і фактичним керівником уряду за наявності особливої посади адміністративного прем'єр-міністра (Франція).

Президент як глава держави втілює національну єдність, наступність державної влади, він є гарантом національної незалежності й територіальної цілісності, а іноді проголошується також арбітром, координатором діяльності державних органів тощо. Незалежно від форм правління президент є представником держави за її межами і всередині країни.

Відповідно до положень конституцій більшості сучасних республік президент наділяється недоторканістю, його не можна притягти до адміністративної та кримінальної відповідальності, а покарання можливе лише після усунення президента з посади (шляхом імпічменту) або добровільної відмови. Проте якщо президент добровільно йде у відставку, то він, як правило, домагається прийняття закону або угоди про його невідповідальність. У багатьох країнах до президента може бути пред'явлений цивільний позов.

Отже, глава держави є істотним важелем у механізмі державного управління суспільства зарубіжних країн. В абсолютних і дуалістичних монархіях та президентських республіках глава держави має визначальний вплив на здійснення державної політики практично в усіх сферах суспільного життя, безпосередньо очолюючи систему органів виконавчої влади, насамперед уряд, або маючи потужні важелі впливу на нього через участь у формуванні уряду та здійсненні контролю за його діяльністю. Деяко меншою мірою помітний його вплив на формування державної політики у парламентарних монархіях та республіках.

При будь-якій формі правління одні повноваження глава держави може реалізовувати самостійно, а для здійснення інших потрібна згода або затвердження парламенту (наприклад, для призначення послів у США) або навіть уряду (в умовах парламентської республіки). У парламентарних республіці і монархії, а іноді й у напівпрезидентських республіках, для того щоб деякі акти президента або монарха діяли, прем'єр-міністр повинен скріпити їх своїм підписом.

§ 2. Заміщення посади глави держави

Сьогодні порядок заміщення посади глави держави залежить від форми державного правління, прийнятій в тій чи іншій країні.

У монархіях посада глави держави заміщується відповідно до існуючої в державі системи спадкування престолу, серед яких виділяють:

1) *салічну* – престол успадковує виключно старший син, а за його відсутності – старший онук або брат померлого монарха (Японія);

2) *кастільську* – жінка успадковує престол за відсутності прямих спадкоємців чоловічої статі, але молодший брат має перевагу перед старшою сестрою (Іспанія);

3) *скандинавську* – жінки успадковують престол на рівних умовах з чоловіками (Бельгія, Данія, Люксембург, Нідерланди, Норвегія, Швеція);

4) *австрійську* – жінки спадкують престол за повної відсутності чоловіків у всіх поколіннях правлячої династії;

5) *мусульманську* – питання про спадкоємця вирішує монарх та/або правляча сім'я, як правило, за узгодженням з представницьким органом. Жінки від спадкування трону усуваються (Катар, Кувейт).

Має свої особливості порядок спадкування престолу в Саудівській Аравії, де спадкоємець призначається королем після його обрання Комітетом з принесення клятви («Радою відданості»), при цьому спадкування престолу відбувається від брата до брата (лише серед синів першого саудитського короля Абд аль-Азіза), і лише після того, як не залишиться жодного з них, до старшого з наступного покоління;

6) *племінну* – спадкоємця племінного вождя визначає рада племені з-поміж синів покійного вождя (Бутан).

Після успадкування престолу передбачено особливий обряд коронації, що означає остаточне воцаріння монарха. Якщо престол успадковує малолітній монарх, то до його повноліття один з найближчих родичів монарха чи інша близька до нього особа за згодою сім'ї і за порадою вищих посадових осіб, іноді із затвердженням парламенту або за призначенням уряду, стає регентом. У деяких випадках створюється регентська рада з декількох чоловік, які діють від імені монарха.

Якщо монархом (королевою) стає жінка, її чоловік не стає королем, він лише її чоловік, хоча і має особливий вищий дворянський титул (принц Філіп, герцог Единбургський у Великій Британії).

Король, що законно успадковував посаду глави держави, виконує свої обов'язки довічно. Повноваження монарха можуть бути припинені лише в результаті його смерті або якщо він зрікається престолу.

У конституціях більшості європейських монархій передбачена також можливість відсторонення монарха від виконання своїх обов'язків у випадку виявлення нездатності до управління державою. Як правило, після того, як монарх буде здатний виконувати свої обов'язки, він може бути відновлений у своїх правах. В усіх цих випадках відповідне рішення приймає парламент.

Отже, спадковість посади монарха є загальним, але не абсолютним правилом порядку заміщення посади монарха. Головна особливість процесу заміщення посади монарха – це та обставина, що в ньому не бере участь народ чи його представники. Водночас участь народу чи представницького органу завжди має місце в процесі заміщення посади президента при республіканських формах правління.

Посада *президента* завжди виборна і його повноваження обмежені визначеним терміном, за винятком президентів деяких єдиновладних республік. Президент обирається на певний термін: 3 роки в Латвії, 4 роки в США та Єгипті, 5 – у Бразилії та Франції, 7 – в Італії. Главою держави можна стати внаслідок референдуму (плебісциту), як це передбачалося конституцією Сирійської Арабської Республіки 1973 р. Проте в конституційній практиці деяких країн мали місце

так звані «довічні президенти» (наприклад, С. Ніязов у Туркменістані), а також президенти, які займали свою посаду іншим шляхом, ніж вибори, наприклад унаслідок державного (воєнного) заколоту, як це мало місце у Пакистані у 1977 та 1999 рр.

Для обрання на посаду президента зазвичай висуваються наступні умови: громадянство даної держави (у Польщі на виборах 1980 р. на пост президента балотувалася особа, яка мала, крім польського, ще два громадянства: канадське і перуанське); наявність повних громадянських і політичних прав; досягнення певного віку (звичайно 35–40 років, але зустрічається і вищий віковий ценз – в Італії – 50 років). Іноді встановлюється і граничний вік (наприклад, в Намібії – не старше 65 років). Багатьма конституціями для кандидатів встановлюється ценз осілості – термін проживання в даній країні (у Болгарії – 5 років, в Україні – 10, у США – 14). У ряді випадків потрібно, щоб кандидат був не натуралізованим громадянином, а уродженцем цієї країни чи народився від її громадян. У Нігерії кандидат на посаду президента повинен мати середню освіту, в Азербайджані, Туреччині – вищу, на Філіппінах він повинен вміти читати і писати. Можливим є існування й інших умов.

У світі існує декілька способів висування кандидатів на найвищу посаду в державі: партією, внаслідок «праймеріз», представниками парламенту або іншого представницького органу, групою виборців, шляхом самовисування. Досить часто значення має не стільки ініціатор висування кандидатури, скільки наявні умови такого висування.

Так, для висування кандидатом на пост президента Туреччини громадянин повинен заручитися підтримкою хоча б однієї партії, що отримала на попередніх парламентських виборах більше 5 % голосів виборців.

У США кандидатом на пост президента стає особа, яка заручиться підтримкою політичної партії за результатами так званих попередніх виборів – праймеріз. У Єгипті відповідно до ст. 142 Конституції 2014 р. для висування кандидатури на пост президента кандидати повинні отримати рекомендацію, щонайменше, 20 виборних членів Палати Представників, або підписи, щонайменше, 25 тис. громадян, які мають право голосу, в, принаймні, 15 провінціях, при цьому від кожної провінції необхідно не менше 1 тис. підписів.

Прикладом альтернативності у механізмі висування кандидатів на вищу державну посаду може слугувати Конституція Словаччини. Відповідно до її положень пропозиції щодо кандидата на посаду президента вносять не менше 15 депутатів Національної Ради Словацької Республіки або громадяни, які мають право обирати депутатів Національної Ради Словацької Республіки на основі петиції, підписаної не менше, ніж 15 тис. громадян. Пропозиції щодо кандидатів подаються голові Національної Ради Словацької Республіки не пізніше ніж за 21 день з дня призначення виборів.

Процедура висування кандидата на посаду президента знаходить своє логічне продовження у реєстрації кандидатів спеціально уповноваженим органом. Особливістю виборчого права держав, де передбачений порядок самовисування кандидатів або формального їх висування за ініціативою виборців, є наявність

так званої виборчої застави. **Виборча застава** – це певна грошова сума, визначена законом, яку кандидат вносить у момент його реєстрації. Після закінчення виборів ця сума повертається йому лише за умови певної підтримки виборців, визначеної за результатами голосування. Так, на виборах Президента України вона становить 2,5 млн грн.

Проте грошова застава, як така, не відіграє значної ролі на президентських виборах у європейських країнах і має скоріше номінальний характер (Австрія, Болгарія, Литва, Румунія) або взагалі не вимагається (Польща).

Наразі у світі склалися наступні *способи обрання президента*:

1) голосування в парламенті (Естонія, Словаччина, Туреччина, Чехія тощо) Для першого туру виборів зазвичай потрібна кваліфікована або абсолютна більшість голосів, але при множинності кандидатів такий результат досягається рідко, оскільки голоси розподіляються між різними кандидатами. У наступних турах вимоги знижуються, однак через партійну роздробленість проводиться декілька турів (у 1992 р. в Італії було проведено 16 турів). Президент, обраний парламентом, переважно вважається «слабким» президентом, оскільки отримує свої повноваження не безпосередньо від виборців, а від представницького органу і не може протиставляти себе йому;

2) голосування виборців. Виборці голосують за спеціальну колегію виборців, представники якої обирають президента з числа кандидатів, висунутих партіями (Аргентина, США);

3) обрання президента спеціальною колегією, яка утворюється на основі парламенту (Федеральні збори у ФРН, що складаються з членів нижньої палати парламенту і такого ж числа представників від земель);

4) обрання безпосередньо виборцями (Мексика, Україна, Франція).

Переобрання президента на наступний термін у деяких країнах нічим не обмежується (Білорусь, Туркменістан, Франція тощо). Відповідно до ч. 5 ст. 42 Конституції Республіки Казахстан одна й та ж особа не може бути обрана Президентом Республіки більше 2 разів поспіль. Однак це обмеження не поширюється на Першого Президента Республіки Казахстан. У США, ФРН одна і та ж сама особа може бути обрана президентом лише на 2 строки. При цьому в США одна й та сама особа може бути президентом лише двічі за своє життя, тоді як в інших країнах (Україна) обмеження стосується лише у випадку обрання її президентом двічі поспіль. Через одну президентську каденцію ця особа знову може висунути свою кандидатуру на посаду глави держави та бути обраною. В Аргентині можна обирати двічі, але перший раз – на 6 років, другий – лише на 4 роки. У Мексиці встановлений лише один термін – 6 років.

Перераховані обмеження покликані перешкодити можливому президентському авторитаризму, тому що історії відомі випадки, коли президент унаслідок неодноразового переобрання зосереджував у своїх руках непомірну владу.

Нерідко президентами проголошували своїх керівників військової хунти, що захопила владу. У 1994–1995 рр. у більшості азійських постсоціалістичних країн (Туркменістан, Узбекистан та деякі інші) замість виборів було проведено

референдуми про продовження терміну діючого президента до 2000 р. У минулому в деяких країнах соціалістичної орієнтації президенти обиралися з'їздом правлячої партії (Конго), президенти проголошувалися довічними (Екваторіальна Гвінея, КНДР, Уганда тощо).

Президент вступає на посаду шляхом інавгурації. **Інавгурація** (від лат. *inauguro* – посвячую) – це урочиста церемонія вступу на пост глави держави. Як правило, ця церемонія відбувається на спеціальному засіданні парламенту або більш широкій колегії за участі депутатів парламенту, членів уряду, представників політичних і бізнесових кіл, авторитетних громадсько-політичних та культурних діячів, представників дипломатичних місій іноземних держав і міжнародних організацій. На цій церемонії новообраний президент виголошує промову і складає присягу народові, який його обрав. Приведення до присяги новообраного президента здійснюється, зазвичай, головою вищого юрисдикційного органу в країні (наприклад, головою Верховного чи головою Конституційного Суду, головою Державної чи Конституційної ради тощо).

Повноваження президента зазвичай припиняються у випадку закінчення терміну повноважень та з моменту вступу на посаду новообраного президента. Але у конституціях зарубіжних країн передбачені випадки дострокового припинення повноважень президента: у разі смерті, відставки, неможливості виконувати обов'язки у зв'язку зі станом здоров'я, за допомогою застосування процедури імпічменту.

Імпічмент – це конституційна процедура усунення з посади вищих посадових осіб держави.

Імпічмент було запроваджено у XIV ст. в Англії з метою забезпечення підзвітності радників та міністрів короля парламенту, відтак імпічмент був свого роду інструментом балансування абсолютистських тенденцій. Визначення підстав для проведення даної процедури було доволі широким та включало, поряд із державною зрадою, серйозні злочини і провини. Сучасна конституційна практика виробила широкий перелік підстав для імпічменту, серед яких: порушення конституції (Австрія, Молдова, Хорватія), порушення конституції та інших законів (Туркменістан, Угорщина), державна зрада (Туреччина, Чехія), вчинення тяжких злочинів (Білорусь, Вірменія, Грузія, Республіка Кіпр), порушення присяги (Литовська Республіка).

Найбільш типова процедура імпічменту встановлена в Конституції США. Положення про імпічмент було запозичене батьками-засновниками США та включене в Конституцію задля ефективного забезпечення підзвітності сильної виконавчої гілки влади законодавчій. У Конгресі США процедура імпічменту починається з письмового обвинувачення, яке називають «статтями імпічменту». Функцію суду в даному випадку виконує Сенат за головування Голови Верховного суду. Об'єктивно процедура усунення Президента з посади в порядку імпічменту включає елементи судового процесу. Палата представників пред'являє обвинувачення і підтримує його в Сенаті, тобто виступає як прокурор, а Сенат – в ролі суду за головування Голови Верховного суду США із дотриманням усіх

атрибутів судового розгляду – виклик та допит свідків, оцінка доказів тощо. Для прийняття кожного з обвинувачень вимагається 2/3 голосів членів Сенату. Процедура завершується усуненням Президента з посади.

Із 1787 р., тобто з часу введення в дію Конституції США, процедура імпичменту порушувалася 66 разів, але Палата представників виносила рішення великого журі про передачу Президента США під суд Сенату лише 13 разів. Чотирнадцятим міг стати Президент США Р. Ніксон у зв'язку з «уотергейтською справою», проте аби уникнути ганебної процедури, він подав у відставку.

Можливим є застосування й інших процедур усунення президента з посади. Наприклад, у Словаччині Президент може бути усунутий з посади парламентом за дії, спрямовані проти демократичного устрою, цілісності держави. Відповідно до ст. 106 Конституції Словаччини питання про усунення президента з посади в порядку імпичменту вирішується на національному референдумі, який скликається резолюцією парламенту, прийнятою не менш як 3/5 його членів.

Конституція Румунії проводить розмежування між «припиненням повноважень» і «імпичментом», які відрізняються за обвинуваченнями, що висуваються главі держави; більшістю, яка необхідна для ініціювання процедури; способами розгляду обвинувачень та кроками, необхідними для зняття президента з посади. Відповідно до ст. 95 Конституції питання про усунення президента з посади та припинення його повноважень має бути ініційоване третиною членів парламенту. Президент може бути усунений з посади у випадку вчинення дій, що порушують конституційні положення, на спільному засіданні Палати депутатів та Сенату більшістю голосів їх членів, та після консультації з Конституційним Судом. У разі прийняття пропозиції про припинення повноважень впродовж 30 днів з дати прийняття пропозиції проводиться референдум про усунення президента з посади. Питання імпичменту регулюється ст. 97 Конституції, відповідно до якої президент, у разі вчинення ним державної зради, може бути усунений з поста Палатою депутатів та Сенатом не менш як двома третинами від їх конституційного складу. Питання про усунення президента з поста в порядку імпичменту ініціюється більшістю членів обох палат парламенту. Для проведення розслідування парламент створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, висновки і пропозиції якої розглядаються на спільному засіданні обох палат парламенту. Повноваження з розгляду справи та остаточного винесення рішення про усунення президента з посади в порядку імпичменту належать Верховному суду касації та юстиції.

Президент Азербайджанської Республіки може бути усунений з посади рішенням Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки, прийнятим більшістю в 95 голосів депутатів. Це рішення підписується головою Конституційного Суду Азербайджанської Республіки. Якщо протягом 1 тижня Конституційний Суд Азербайджанської Республіки не виступить за підписання цього рішення, то воно не набуває чинності.

Рішення про відсторонення Президента Азербайджанської Республіки від посади повинно бути прийняте протягом 2-х місяців з дня звернення Конституційного Суду Азербайджанської Республіки в Міллі Меджліс Азербайджанської Республіки. Якщо протягом цього терміну вказане рішення не буде прийнято, то висунуте

проти Президента Азербайджанської Республіки звинувачення вважається відхиленим.

В Австрії та Ісландії президент може бути відкликаний із посади виборцями, проте така процедура не застосовувалась жодного разу.

У разі дострокового припинення президентом своїх повноважень їх виконують віце-президент (якщо така посада є), голова однієї з палат парламенту або всього парламенту (у разі, якщо парламент однопалатний), член парламенту, голова уряду.

Найбільш чітко визначеною є черга заміщення глави американської держави. У разі відсторонення президента США від посади, його смерті, відставки або нездатності здійснювати повноваження і обов'язки, вони переходять до віце-президента США.

У разі відсторонення, смерті, відставки або недієздатності як президента, так і віце-президента, Конгрес може прийняти закон, який вказує, яка посадова особа буде діяти як президент. Така посадова особа виконує відповідні обов'язки, поки не усунена причина нездатності президента виконувати свої обов'язки або не обрано нового президента. З 1947 р. діє закон, згідно з яким президента заміщають на його посаді наступні офіційні особи в такому порядку (вказано сучасний склад міністерств, включаючи створені після 1947 р.):

- 1) віце-президент;
- 2) спікер Палати представників (після звільнення з посади спікера і члена палати представників);
- 3) тимчасовий голова Сенату (традиційно цей пост займає старший сенатор з партії більшості);
- 4) державний секретар;
- 5) міністр фінансів;
- 6) міністр оборони;
- 7) міністр юстиції;
- 8) міністр внутрішніх справ;
- 9) міністр сільського господарства;
- 10) міністр торгівлі;
- 11) міністр праці;
- 12) міністр охорони здоров'я і соціальних служб;
- 13) міністр житлового будівництва і міського розвитку;
- 14) міністр транспорту;
- 15) міністр енергетики;
- 16) міністр освіти;
- 17) міністр у справах ветеранів;
- 18) міністр внутрішньої безпеки.

Після Віце-президента і голів палат у списку йдуть міністерські посади Кабінету США в порядку виникнення (останнім йде Міністерство внутрішньої безпеки, створене у 2003 р.). У наш час є теорії змови, згідно з якими існує таємне продовження зазначеного списку, що нараховує 50 або 100 посад і розраховане на

випадок ядерної війни або масштабної катастрофи. Зазначимо, що більшість експертів сприймає проведення цього списку скептично.

Порядок заміщення обмежений тією умовою, що особа, що вступає в обов'язки президента, має бути громадянином США за народженням на його території, мати не менше 35 років від народження і жити в США 14 років (якщо одна з цих умов не виконується, то відповідна особа пропускається, і право заміщення переходить до наступного номера в списку). Неможливий перехід президентських повноважень до тимчасово виконуючого обов'язки спікера чи міністра; особа, яка отримує президентські повноваження, має бути до моменту відкриття вакансії на цій посаді офіційно призначеною (обраною Конгресом). Знову ж таки, не існує чинних законів, що уточнюють, чи стає ця особа президентом, чи виконуючим обов'язки президента; прецедентів такої передачі влади поки не було.

Відповідно до ст. 7 Конституції Французької Республіки, якщо посада Президента Республіки буде з якоїсь причини вакантною, або якщо Конституційна Рада за запитом уряду абсолютною більшістю голосів її членів постановить рішення про наявність обставин, які перешкоджають Президенту Республіки здійснювати свої повноваження, ці повноваження, крім передбачених у ст. 11 і 12 Конституції винятків, тимчасово здійснює голова Сенату, а у випадку виникнення перешкод для їх здійснення головою Сенату – Уряд.

В Узбекистані, якщо Президент за станом здоров'я, підтвердженим висновком Державної медичної комісії, утвореної Олій Маджлісом (парламентом), не може виконувати свої обов'язки, у 10-денний термін на надзвичайному засіданні Олій Маджліса з числа депутатів обирається на термін до 3 місяців тимчасово виконуючий обов'язки Президента Республіки.

Повноваження особи, яка виконує обов'язки президента, обмежені і мають, у більшості випадків, тимчасовий характер.

§ 3. Повноваження глави держави

Конкретні повноваження глави держави залежать від тієї чи іншої форми правління. Незалежно від форми правління глава будь-якої держави, як монарх, так і президент, здійснює представницькі функції, помилювання, найчастіше є головнокомандуючим збройними силами, бере участь у законодавчому процесі.

При цьому *представницькі повноваження* полягають у тому, що глава держави представляє державу всередині країни і за її межами. Виїжджаючи з офіційними візитами за кордон, він користується правом на особливо урочистий прийом, йому надається низка привілеїв. Дипломатична практика зазвичай не робить різниці між монархом і президентом у цьому відношенні. Глава держави вважається представником своєї країни і не потребує для цього спеціальних повноважень. Він акредитує послів іноземних держав і призначає послів в інші країни; веде міжнародні переговори і підписує міжнародні договори. Однак на практиці глава держави нерідко делегує це право главі уряду або компетентному міністру.

Як внутрішньодержавне представництво можна розглядати право звернення глави держави з посланнями до парламенту або до народу. Наприклад, у Франції президент має право зноситись з обома палатами за допомогою послань. Ці послання зачитуються в палатах, але не обговорюються. У період між сесіями парламент спеціально збирається для заслуховування президентських послань. Президент також має право звертатися з посланням до нації з приводу встановлення надзвичайного стану. У цілому варто підкреслити, що відповідні форми спілкування глави держави з народом і представницьким органом засвідчують його значущість як політичного і державного інституту.

Найширше практика послань глави держави використовується в президентських республіках, зокрема у США. Юридичною основою відповідної діяльності Президента є положення ст. 2 (розділ 3) Конституції, де записано, що Президент періодично представляє Конгресу відомості про стан союзу і пропонує на його розгляд такі заходи, які вважає необхідними і корисними. Формально послання Конгресу мають суто інформаційний характер, але насправді вони є засобом впливу Президента на законодавчий процес. Кожне президентське послання містить не лише аналіз певної ситуації, а й конкретні пропозиції. І хоч послання юридично не зобов'язує парламентаріїв, фактично його зміст сприймається як законодавча програма виконавчої влади.

Конституції багатьох країн надають главі держави право оголошення війни і укладання миру, хоча, як правило, для цього потрібна санкція парламенту.

Усередині країни він від імені держави проводить нагородження, присвоює почесні звання.

Повноваження глави держави у відносинах із законодавчим органом полягають у тому, що глава держави, як правило, підписує закони, прийняті парламентом, має право вето, є суб'єктом законодавчої ініціативи.

Глава держави скликає парламент на чергові і надзвичайні сесії, може перервати за певних умов сесію парламенту (Велика Британія, Ірландія, Португалія). Найважливішим знаряддям у руках глави держави є право розпуску нижньої палати (дуже рідко обох палат) парламенту. У разі розпуску парламенту або закінчення терміну її повноважень глава держави призначає позачергові або чергові вибори.

До повноважень глави держави у відносинах із законодавчою владою належать також його право призначати в деяких країнах членів верхніх, а іноді і нижніх палат парламенту. Так, відповідно до ст. 102 Конституції Арабської Республіки Єгипет Президент Республіки має право призначати кількість членів, що не перевищує 5 %. Але формування частини депутатського корпусу шляхом призначення главою держави притаманне країнам з бікамеральною структурою законодавчого органу. Так, Президент Італії може призначити довічно сенаторами 5 громадян, які прославили Батьківщину видатними досягненнями в соціальній, науковій, художній і літературній областях.

У ряді випадків президенту чи монарху надається в обмеженій формі право законодавчої ініціативи, яке, зазвичай, здійснюється ними у вигляді послань

(у монарха – тронна промова). У президентських республіках президент не має права законодавчої ініціативи, проте його послання фактично є програмою законодавчої діяльності для парламенту. З юридичної точки зору, президентські послання не мають обов'язкової сили, але на практиці їх вплив на парламент є досить великим (США).

Конституційна теорія в ряді зарубіжних держав розглядає главу держави як неодмінного учасника законодавчого процесу. Конституції деяких країн (Велика Британія, Індія тощо) включають главу держави до складу парламенту як його органічну частину. Юридичним вираженням цієї концепції є те, що законопроект отримує силу лише тоді, коли він санкціонується главою держави. Відмова дати санкцію – вето тягне за собою низку серйозних правових наслідків. Конституційне право зарубіжних країн знає три *види вето*:

Абсолютне, або резолютивне вето полягає в тому, що відмова глави держави утвердити прийнятий парламентом законопроект є остаточною і подолати її не можна. На даний час право абсолютного вето, хоч і формально, мають монархи у Бельгії, Великій Британії тощо.

Відносне, або відкладальне вето являє собою таку заборону, що накладається главою держави на законопроект, яка або може бути подолана парламентом, або носить тимчасовий характер. Прийнятий парламентом законопроект направляється для підпису главі держави, який у встановлений термін (іноді цей термін не визначено) може або підписати його, санкціонувати, або відмовити в санкції, тобто накласти вето. Опротестований законопроект разом з посланням направляється главою держави парламенту, який може: а) прийняти заперечення глави держави та внести відповідні зміни до законопроекту і знову відправити його для отримання санкції; б) відхилити заперечення глави держави, для чого необхідне повторне схвалення законопроекту кваліфікованою більшістю голосів.

Вибіркове вето – надання главі держави права опротестовувати лише окремі статті, схвалюючи законопроект у цілому. Вибіркове вето – явище досить рідкісне.

Повноваження глави держави у сфері державного управління. Ці повноваження можна розшифрувати так: глава держави, так чи інакше, бере участь у формуванні державного апарату. Це право може бути реальним або номінальним. Глава держави як одноособовий носій влади щодо управління країною здійснює свою виконавчо-розпорядчу діяльність щодо впровадження у життя економічного та політичного курсу, законів, спираючись на урядові структури й адміністративний апарат держави. У зв'язку з цим виявлення його ролі у справі формування уряду й адміністрації має істотне значення.

У президентських республіках, абсолютних і дуалістичних монархіях глава держави фактично особисто формує уряд. Тому призначені ним міністри виступають у сфері управління країною в ролі його радників і помічників, а прийняття політичних рішень залишається прерогативою виключно глави держави. Глава держави за цих форм правління виступає практично як одноосібний носій виконавчої влади.

У США призначення членів кабінету президентом формально здійснюється «за порадою і згодою Сенату» (ст. II розд. 3). А якщо до «уотергейтського скандалу» дане положення Конституції не мало практичного значення, то наступними роками Сенат став активніше втручатися у процедуру призначення голів департаментів (наприклад, відхилення кандидатури Тауера, запропонованої Дж. Бушем на пост міністра оборони США). Оскільки, згідно з Конституцією, Сенат за своєю ініціативою робити такі призначення не може, то вибір кандидата завжди залишається за главою держави. У США говорять, що Кабінет завжди такий, яким його бажає бачити президент. Тому і зміна президента, як правило, супроводжується численними кадровими змінами у вищих ешелонах апарату управління.

Участь глави держави у формуванні уряду парламентарних республік і парламентарних монархій має суто номінальний характер, оскільки останній очолюється лідером партії, яка отримала перемогу на виборах до парламенту або її нижньої палати. Крім того, у державах з парламентарними формами правління більшість своїх повноважень глава держави може здійснювати через уряд або за його згодою (інститут контрасигнатури).

Управлінська діяльність глави держави пов'язана з використанням різних організаційних форм. Зокрема, він може призначити «технічний уряд», якщо члени парламенту не дійшли згоди щодо формування уряду держави (ст. 99(5) Конституції Болгарії 1991 р.). В управлінні країною глава держави спирається на широкий адміністративний апарат, представлений помічниками і радниками.

Нормотворчі повноваження є, практично, у будь-якого глави держави – це право видання різних нормативних і ненормативних (які мають персональний характер) актів. Право видання актів – самостійна діяльність глав держав, тому що їхні акти за природою мають підзаконний характер. У низці випадків акти виконавчої влади, у тому числі акти глави держави, можуть мати законодавчий характер.

Серед повноважень глави держави у сфері правосуддя варто виділити право на створення судів, у визначених законом випадках, та призначення на вищі судові посади, хоча це може бути віднесене також до сфери державного управління.

Повноваження глави держави у сфері правового статусу особи. Йдеться про повноваження, що стосуються окремих громадян. Це надання громадянства, присвоєння почесних звань і титулів, присвоєння різних звань, нагородження орденами й медалями. Глава держави, зазвичай, має також право помилування, пом'якшення або заміни покарання, зміни вироку тощо.

Надзвичайні повноваженнями глави держави. У ряді країн законодавство надає главі держави право запровадження або призначення надзвичайного або воєнного стану на території всієї держави або її частини (ст. 352 Конституції Індії, ст. 16 Конституції Франції).

Повноваження глави держави як верховного головнокомандуючого практично являють собою почесну прерогативу, оскільки оперативне керівництво

збройними силами здійснюється генеральним штабом, міністерством оборони, штабами родів військ, які діють згідно з директивами уряду. Так, формальним верховним головнокомандувачем Збройних Сил Великої Британії є британський монарх, королева Єлизавета II. Однак фактичне управління ними здійснює Оборонна рада Міністерства оборони Великої Британії.

Глава держави, як правило, не може передавати свої повноваження іншим особам або органам. Як правило, це не допускається конституцією держави. Так, відповідно до ч. 2 ст. 106 Конституції України Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам. Натомість у багатьох конституційних монархіях де-факто існує інститут неформальної передачі повноважень глави держави іншій посадовій особі або органу. Зокрема, у Великій Британії монарх формально вважається верховним головнокомандувачем і представляє країну в міжнародних відносинах. Але фактично ці повноваження здійснюються урядом (або відповідним міністром).

Потреба належного виконання повноважень главою держави обумовлює наявність існування цілої системи гарантій. Найбільш поширеними гарантіями діяльності глави держави у світі є наступні:

- недоторканність (політична невідповідальність);
- особливий порядок усунення з посади (процедура імпичменту);
- право на винагороду (так званий «цивільний лист» – утримання двору, особистих витрат, рішення щодо яких приймається парламентом).

Невідповідальність глави держави полягає у тому, що він не несе юридичної відповідальності за свої дії як глави держави, здійснювану політику, незалежно від її наслідків для держави і суспільства. Недоторканність глави держави є складовою його невідповідальності й означає, що він не може бути притягнений до кримінальної відповідальності, затриманий чи заарештований. Невідповідальність монарха є абсолютною – він юридично не відповідає за будь-які свої дії. Президент може бути притягнений до юридичної відповідальності, але не у зв'язку зі здійсненням конституційно визначених функцій і повноважень, а лише в разі вчинення ним злочину чи іншого правопорушення.

Конституційним засобом забезпечення невідповідальності та недоторканності глави держави є інститут контрасигнації, а реалізації відповідальності президента у разі вчинення ним злочину чи іншого правопорушення – інститут імпичменту, про які говорилося раніше.

Контрасигнація – це скріплення акта глави держави підписами прем'єр-міністра та міністра, відповідального за акт і його виконання, без якого акт не набуває юридичної сили. З формально-юридичного боку призначення контрасигнації полягає в тому, щоб зняти юридичну відповідальність за виданий акт із глави держави й покласти її на уряд – прем'єр-міністра та міністра, відповідального за виконання акта.

За різних форм державного правління контрасигнація використовується неоднаковою мірою. У парламентарній монархії і парламентарній республіці

контрасигнуються всі (або майже всі) акти глави держави. За змішаної республіканської форми правління контрасигнація застосовується щодо актів президента, виданих у межах лише частини його повноважень. У президентській республіці інститут контрасигнації, як правило, не застосовується, оскільки в ній президент очолює виконавчу владу, але його недоторканність конституційно в тій або іншій формі закріплюється.

Так, у конституціях монархічних держав зазначається: «Особа Короля недоторкана; його міністри відповідальні» (ст. 88), «Жоден акт Короля не може мати сили, якщо він не контрасигнований міністром, який тим самим несе за нього відповідальність» (ст. 106) (Конституція Бельгії 1994 р.); «Король недоторканий і не підлягає відповідальності. Його рішення контрасигнуються в порядку, встановленому в статті 64, і без відповідного підпису не мають сили, за винятком рішень, передбачених у статті 65» (ч. 3 ст. 56 Конституції Іспанії 1978 р.).

Схожі норми містяться й у республіканських конституціях: «Жоден акт Президента Республіки не дійсний, якщо він не контрасигнований міністрами, які його запропонували і за цей акт відповідальні» (ч. 1 ст. 89), «Президент Республіки не відповідальний за дії, вчинені під час виконання своїх функцій, за винятком державної зради або посягання на Конституцію» (ч. 1 ст. 90) (Конституція Італії 1947 р.); «Президент Республіки не несе відповідальність за здійснення своєї функції» (ч. 3 ст. 54), «3. Рішення Президента Республіки, прийняті відповідно до частини 1 і 2, вступають у силу після їх підписання головою Уряду або уповноваженим ним членом Уряду. 4. За рішення Президента Республіки, які потребують підпису голови Уряду або уповноваженого ним члена Уряду, несе відповідальність Уряд» (ч. 3, 4 ст. 63) (Конституція Чехії 1992 р.).

§ 4. Конституційно-правовий статус Президента України

Посада Президента України фактично є однолітком незалежності України, була запроваджена змінами до Конституції УРСР 1978 р. від 5 липня 1991 р. По суті, саме із введення цієї посади розпочалося формування державних інституцій нашої держави.

Конституційний статус Президента України визначено розділом V Конституції України. За ст. 102 Конституції, Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на

5 років. Президентом України може бути обраний громадянин України, який досяг 35 років, має право голосу, проживає в Україні протягом 10 останніх перед днем виборів років та володіє державною мовою. Одна й та сама особа не може бути обрана Президентом України більше 2 строків підряд (ст. 103 Конституції).

Вступ Президента України на посаду, тобто набуття ним відповідних повноважень, відбувається лише з моменту складення ним присяги народові України. Церемонію вступу президента на посаду називають інавгурацією. Відповідно до ст. 104 Конституції України новообраний Президент України вступає на пост не пізніше ніж через 30 днів після офіційного оголошення результатів виборів, з моменту складення присяги народові на урочистому засіданні Верховної Ради України. Приведення Президента України до присяги здійснює Голова Конституційного Суду України. Президент України складає таку присягу: «Я, (ім'я та прізвище), волею народу обраний Президентом України, заступаючи на цей високий пост, урочисто присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми справами боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу, обстоювати права і свободи громадян, додержуватися Конституції України і законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників, підносити авторитет України у світі».

Президент України, обраний на позачергових виборах, складає присягу в 5-денний строк після офіційного оголошення результатів виборів.

Президент України користується правом недоторканності на час виконання повноважень (ч. 1 ст. 105 Конституції). Відтак його не може бути притягнуто до кримінальної, адміністративної відповідальності за будь-яке правопорушення, поки він перебуває на посаді Президента України. Притягнення його до конституційно-правової відповідальності за скоєння державної зради чи іншого злочину відбувається шляхом ініціювання процедури імпічменту.

Повноваження Президента України визначені ст. 106 Конституції. Згідно з нею, Президент України: 1) забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; 2) звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; 3) представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України; 4) приймає рішення про визнання іноземних держав; 5) призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав; 6) призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою; 7) призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені Конституцією; 8) припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених Конституцією; 9) вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно

до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції; 10) вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; 11) призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора; 12) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України; 13) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; 14) вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України; 15) зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів їх невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; 16) скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим; 17) 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; 18) очолює Раду національної безпеки і оборони України; 19) вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань; 20) 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; 21) приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України; 22) призначає на посади третину складу Конституційного Суду України; 24) присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини; 25) нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними; 26) приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні; 27) здійснює помилювання; 28) створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби; 29) підписує закони, прийняті Верховною Радою України; 30) має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України; 31) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України.

Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам.

З метою сприяння виконанню в Автономній Республіці Крим повноважень, покладених на Президента України, утворено Представництво Президента України

в Автономній Республіці Крим на чолі з Постійним Представником Президента України.

Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які мають підзаконний характер і є обов'язковими до виконання на території України. Відмінність між указами й розпорядженнями Президента України полягає у тому, що перші мають нормативний характер, а другі – виконавчо-розпорядчий.

Укази – це *нормативно-правові чи індивідуально-владні акти, які приймаються Президентом України на виконання Конституції та законів України з найважливіших питань державного і суспільного життя.*

Нормативні акти Президента України поширюються на невизначене коло суб'єктів правовідносин, а індивідуально-владні акти мають індивідуальне, тобто персоналізоване спрямування.

Указами Президента України оформляються:

- скасування актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, рішень голів місцевих державних адміністрацій;
- нагородження державними нагородами, присвоєння почесних звань;
- присвоєння вищих дипломатичних рангів, вищих військових звань, інших спеціальних звань і класних чинів;
- прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, надання притулку;
- рішення Президента України щодо призначення та звільнення з посад керівників відповідних державних органів, установ та організацій;
- встановлення президентських відзнак та нагородження ними;
- помилування.

Деякі укази Президента України контрасигнуються.

Розпорядження – це *індивідуально-владні внутрішньо-організаційні акти Президента України, що приймаються з питань кадрового та іншого забезпечення.*

Розпорядженнями Президента України оформляються:

- рішення з кадрових, оперативних та організаційних питань Офісу Президента України;
- призначення уповноважених Президента України для представництва інтересів держави у відповідних державних органах, установах, організаціях;
- призначення представників від України для участі у роботі міжнародних форумів та переговорів із делегаціями закордонних держав.

Правові акти Президента України не пізніше ніж у п'ятнадцятиденний строк після їх підписання оприлюднюються в офіційних друкованих виданнях «Урядовий кур'єр», «Офіційний вісник України», «Офіційний вісник Президента України». Оприлюднені правові акти набирають чинності через 10 днів або в інший визначений самим правовим актом строк, але не раніше дня опублікування у зазначених офіційних виданнях.

Ненормативні правові акти Президента України оприлюднюються дещо по-іншому – шляхом надсилання певним державним органам, органам місцевого самоврядування, які, у свою чергу, зобов'язані повідомити ті підприємства, установи чи організації, на які поширюється владно-регулюючий вплив правових актів глави держави. Набирають чинності ненормативні правові акти Президента України з моменту їх отримання адресатами або у визначений актом строк. Індивідуально-правові акти про призначення, звільнення з посад набирають чинності з моменту їх підписання Президентом України.

Президент України виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента України. Але іноді виникають обставини, які викликають *дострокове припинення повноважень президента*, а саме:

- 1) відставка (добровільна відмова від займаної посади);
- 2) неможливість виконувати свої повноваження за станом здоров'я;
- 3) усунення з поста в порядку імпичменту;
- 4) смерть.

Відставка Президента України набуває чинності з моменту проголошення ним особисто заяви про відставку на засіданні Верховної Ради України.

Неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я має бути встановлена на засіданні Верховної Ради України і підтверджена рішенням, прийнятим більшістю від її конституційного складу на підставі письмового подання Верховного Суду – за зверненням Верховної Ради України і медичного висновку.

Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпичменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину (ст. 111 Конституції). Питання про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту ініціюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Після цього для здійснення відповідного розслідування Верховна Рада створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої входять народні депутати України, спеціальний прокурор і спеціальні слідчі. Висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії розглядаються на засіданні Верховної Ради України.

Справа про імпичмент Президенту України спрямовується на перевірку до Конституційного Суду України та Верховного Суду. Конституційний Суд зобов'язаний дати висновок про те, що конституційна процедура розслідування і розгляду справи про усунення Президента з поста в порядку імпичменту дотримана, а Верховний Суд – про те, що в діях Президента містяться ознаки державної зради або іншого злочину.

Після цього Верховною Радою України не менш як трьома чвертями від її конституційного складу приймається рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту.

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 Голову Верховної Ради України. При цьому

керівник парламенту не може здійснювати деякі повноваження Президента, передбачені ст. 106 Конституції, наприклад:

- 1) призначати всеукраїнський референдум щодо внесення змін до Конституції України, проголошувати всеукраїнський референдум за народною ініціативою;
- 2) припиняти повноваження Верховної Ради України у визначених Конституцією випадках;
- 3) призначати за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора та звільняти його з посади;
- 4) призначати половину складу Національного банку України;
- 5) скасовувати акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;
- 6) призначати третину складу Конституційного Суду України;
- 7) нагороджувати державними нагородами, встановлювати президентські відзнаки та нагороджувати ними;
- 8) здійснювати помилування та низку інших повноважень.

Характер завдань, що стоять перед Президентом України, широкий спектр повноважень і висока політична відповідальність глави української держави обумовлюють необхідність створення чіткої системи гарантій президентської діяльності. *Система гарантій діяльності Президента України* може бути представлена наступним чином:

1. *Юридичні гарантії*: а) вказівка у Конституції України вичерпного переліку підстав дострокового припинення повноважень глави держави; б) неможливість зміщення Президента Верховною Радою України, за винятком процедури імпичменту; в) отримання президентського мандата безпосередньо від народу; г) регламентація усіх повноважень глави держави виключно на конституційному та законодавчому рівні; г) заборона передачі президентських повноважень будь-якій іншій особі; д) право недоторканності на час виконання президентських повноважень; е) загроза відповідальності за посягання на честь і гідність Президента; є) конституційне закріплення загальнообов'язковості його актів; ж) довічне збереження звання Президента; з) право глави держави звертатися до народу з посланнями з метою отримання підтримки політичних ініціатив.

2. *Організаційні гарантії* – створення Офісу Президента України, Ради національної безпеки та оборони України і мережі консультативних та координаційних структур, що здійснюють організаційне, правове, консультативне, інформаційне й аналітичне забезпечення діяльності глави держави, детальну підготовку президентських рішень, контролюють їх виконання і забезпечують зв'язок Президента з іншими органами державної влади.

Президент України має свій оркестр, який обслуговує державні заходи, що проводяться за участю глави держави або під його особистим патронатом.

3. *Матеріально-технічні гарантії* – наявність власних бюджетних асигнувань на представницькі функції, поїздки, утримання апарату тощо; наявність окремої резиденції, власних транспортних засобів, охорони. Видатки на утримання

Президента України та його Офісу передбачаються у Державному бюджеті окремим рядком.

Деякі матеріально-технічні гарантії зберігаються за Президентом довічно, навіть після виходу його у відставку: а) за ним зберігається розмір посадового окладу; б) йому надається державна дача з необхідним обслуговуванням, охороною і транспортним забезпеченням; в) за ним та його дружиною зберігається медичне та санаторно-курортне обслуговування.

4. *Символічно-церемоніальні гарантії* – «почесні права»: на користування атрибутами президентської влади, на президентське звання, на урочистий прийом. Напередодні приведення до присяги новообраного глави держави, 29 листопада 1999 р., було видано спеціальний указ, яким встановлено офіційні символи Президента України – прапор (штандарт), знак, гербова печатка і булава, – та закріплено порядок їх використання.

Згідно з ч. 3 ст. 105 Конституції України звання Президента України охороняється законом і зберігається за ним довічно, якщо тільки Президент України не був усунений з поста в порядку імпичменту.

Президент України при здійсненні своїх повноважень спирається на консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби, склад та структуру яких він визначає самостійно, орієнтуючись при цьому на обсяги коштів, передбачених у Державному бюджеті України, які спрямовуються на діяльність цих структур.

Систему органів, що надають організаційну, матеріальну та іншу допомогу у здійсненні Президентом України своїх конституційних повноважень, становлять:

- 1) Офіс Президента України;
- 2) Державне управління справами;
- 3) Рада національної безпеки і оборони України;
- 4) Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим;
- 5) інші органи (ради, комітети, комісії тощо).

Ключове місце з-поміж них посідають Офіс Президента України та Рада національної безпеки і оборони України. Перший забезпечує організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення здійснення Президентом України конституційних повноважень. Компетенція Офісу Президента України визначається Указом Президента України від 25 червня 2019 р. № 436/2019.

Рада національної безпеки і оборони України – координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Відповідно до ст. 107 Конституції України, РНБОУ координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Рішення РНБОУ вводяться в дію указами Президента України.

Функціями Ради національної безпеки і оборони України є:

- 1) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони;
- 2) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час;

3) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Головою Ради національної безпеки і оборони України є Президент України.

У разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до ст. 108, 109, 110 і 111 Конституції України виконання обов'язків Голови Ради національної безпеки і оборони України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України.

Персональний склад Ради національної безпеки і оборони України формує Президент України.

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

Членами Ради національної безпеки і оборони України можуть бути керівники інших центральних органів виконавчої влади, а також інші особи, визначені Президентом України.

Інші допоміжні органи глави держави охоплюють своєю діяльністю конкретний сегмент (різновид) забезпечення реалізації повноважень глави держави з окремих питань.

Питання для самоконтролю

1. Назвіть особливості становища глави держави в сучасних країнах.
2. Назвіть види глав держав та відмінності між ними.
3. Охарактеризуйте основні функції та повноваження глави держави.
4. Якими гарантіями наділяються глави сучасних держав?
5. Визначте межі та механізм відповідальності глав сучасних держав.
6. Вкажіть особливості конституційно-правового статусу Президента України.
7. Розкрийте особливості актів Президента України.
8. Проаналізуйте повноваження Ради національної безпеки і оборони України.

Розділ 14

ПАРЛАМЕНТ У СУЧАСНИХ КРАЇНАХ

§ 1. Поняття та види парламентів

Слово «парламент» походить від латинського *«parlare»* – говорити. У Франції парламентами спочатку називалися провінційні суди, на відміну від королівських судів, котрі нічого спільного із сучасним поняттям парламенту не мають.

Парламент, як загальнонаціональна представницька установа демократичного суспільства, має багатовікову історію. Уперше парламент у значенні, близькому до сучасного, виник у XIII ст. в Англії як станово-представницький орган, покликаний обмежити владу монарха, спочатку у фінансовій сфері, зокрема у формуванні бюджету, а згодом у сфері законодавства. Проте парламент сучасної демократичної держави якісно відрізняється від станових представницьких установ епохи феодалізму, тому і сама його історія починається саме з епохи буржуазних революцій.

У сучасних демократичних країнах **парламент** – це вищий колегіальний виборний представницький законодавчий орган державної влади, що діє на постійній основі.

Згідно із концепцією поділу влади, законодавча влада, яка здійснюється насамперед загальнонаціональним представницьким органом – парламентом, посідає особливе місце в системі вищих органів державної влади. Парламент відіграє надзвичайно важливу роль у житті суспільства. Він був і є виразником інтересів різних соціальних і політичних сил, ареною для узгодження соціальних інтересів, пошуку компромісів, розв'язання наявних у суспільстві соціальних і політичних суперечностей.

Місце і роль парламенту, як правило, закріплюються в конституціях, причому підкреслюється його особливий статус. Так, ст. 36 Конституції Аргентини закріплює: «Законодавча влада нації надається Конгресу». У дещо іншій формі ця думка виражена у ст. 70 Італійської Конституції: «Законодавча функція здійснюється спільно обома палатами».

Вельми категорично визначає юридичний статус парламенту Конституція Японії: «Парламент є вищим органом державної влади і єдиною законодавчою владою держави».

Слово «парламент» є універсальним позначенням вищого представницького органу держави, але в країнах на практиці застосовуються різні назви. Часто вживається, наприклад, термін «конгрес» (Аргентина, США). Використовується і така назва, як «національні збори» (Південна Корея, Португалія тощо).

У федеративних державах часто вживається термін «федеральні збори» (Австрія). Серед інших найменувань досить часто використовується слово «рада» (Україна).

Незважаючи на різні найменування, усі парламенти мають спільні ознаки.

1. *Парламент є представницьким органом влади.*

В усіх сучасних державах парламенти обираються громадянами чи формуються іншим способом із представників певної групи населення чи територіальних одиниць держави. Отже, у парламентаризмі втілюється принцип представницької демократії, а депутати або члени парламенту є представниками народу (нації) і виражають у парламенті його волю.

2. *Парламент є органом законодавчої влади.*

Основна функція парламенту – законодавча діяльність, тобто діяльність щодо розроблення, обговорення, прийняття законів як нормативно-правових актів, що мають вищу юридичну силу в державі.

Найчастіше, парламент є єдиним органом законодавчої влади в державі, про що прямо зазначається в конституції (ст. 41 Конституції Японії). Іноді в конституціях закріплюється, що законодавча влада належить як парламенту, так і главі держави (Бельгія, Греція, Ісландія). Здебільшого при цьому маються на увазі прерогативи глави держави щодо підписання законів, прийнятих парламентом. Іноді за главою держави закріплюється право прийняття нормативно-правових актів, що мають силу закону (ст. 24 Конституції Ісландії).

3. *Парламенти здійснюють фінансову компетенцію.* Вона полягає, насамперед, у прийнятті і затвердженні державного бюджету й здійсненні контролю за його виконанням. Причому в першому у світовій історії парламенті Англії ця функція передувала законодавчій.

Перераховані ознаки притаманні усім без винятку парламентам. Відповідно до букви демократичних конституцій парламент є верховним законодавчим органом держави, однак насправді його реальні повноваження інші.

У парламентарних країнах парламент відчуває ефективний вплив з боку уряду, який не лише монополізував законодавчу ініціативу, але й здійснює сильний вплив на всі сторони діяльності парламенту.

У президентських республіках парламент юридично більш незалежний. Він не може бути розпущений президентом, законодавча ініціатива належить виключно депутатам. Однак президенти і в цих випадках мають у своєму розпорядженні багатий арсенал засобів впливу на парламент.

Наразі існує понад 200 зарубіжних парламентів, кожен із яких має свої особливості. Однак це аж ніяк не виключає можливості їх класифікації, в основу якої, в даному випадку, будуть покладені такі істотні ознаки, як структура парламенту і обсяг компетенції.

За *структурою* парламенти поділяються на *однопалатні* та *двопалатні*. *Однопалатні* парламенти, в основному, функціонують у невеликих за територією державах (Вірменія, Греція, Данія). З іншого боку, *однопалатні* парламенти можуть формуватися й у порівняно великих за територією державах (Фінляндія, Швеція).

Двопалатні парламенти, зазвичай, утворюються у федеративних (Австрія, ФРН), або регіоналістських державах (Іспанія, Італія), в інших країнах, не об'язково великих за територію (Бельгія).

Палати в двопалатних парламентах прийнято іменувати нижніми і верхніми, у Нідерландах вони називаються, відповідно, другою і першою палатою. Палати засідають, як правило, окремо. Найчастіше закони приймають нижні палати, а верхні їх затверджують (схвалюють), при розбіжностях між палатами створюються спільні погоджувальні комісії.

Бікамералізм (двопалатність) був традиційною системою побудови зарубіжних парламентів. Друга, або верхня, палата була введена, по-перше, для представництва аристократії; по-друге, для стримування радикалізму нижньої палати. Існує думка, що друга палата абсолютно необхідна як інтегральна частина парламенту. Однак деякі вчені вважають, що друга палата має сенс лише у федеративній державі, де вона представляє інтереси суб'єктів федерації. Протягом тривалого часу парламенти здебільшого були двопалатними, однопалатні парламенти становили виняток (Фінляндія, Нова Зеландія). Проте сьогодні більшість парламентів є однопалатні.

За *обсягом компетенції* парламенти бувають трьох видів. До першої групи належать парламенти з *абсолютно визначеною компетенцією*, для яких конституції встановлюють точний перелік питань, що є об'єктом їх законодавчої діяльності. Такі парламенти не мають права виходити за межі своїх повноважень, тому що в іншому випадку суди скасують прийняті ними нормативні акти. Найбільш типовим прикладом парламенту подібного роду може служити Конгрес США. До другої групи належать парламенти з *абсолютно невизначеною компетенцією*, тобто ті парламенти, які юридично володіють необмеженими повноваженнями і мають право видавати закони з будь-якого питання. Прикладом такого парламенту може слугувати британський законодавчий орган. Третю групу становлять парламенти з *відносно визначеною компетенцією*. Для таких парламентів характерна відносна змінність компетенції, в межах якої вони здійснюють свої функції. Найбільш типовим прикладом у цьому відношенні є індійський Парламент. Конституція Індії встановлює три сфери повноважень: до першої групи входять питання, віднесені до виключної компетенції Союзу; другу групу становлять питання, що входять до компетенції штатів; третя група питань належить до спільної компетенції Союзу і штатів. З цих питань закони може приймати як союзний Парламент, так і легіслатури штатів, але в разі колізії пріоритет зберігається за законом Союзу.

До даного переліку варто додати *консультативні парламенти*. Вони існують в абсолютних монархіях, де відіграють майже декоративну роль. Це законодавчі органи. Такі консультативні парламенти передбачено конституціями деяких ісламських держав (Бахрейн, ОАЕ). Парламенти за абсолютної влади монарха фактично є квазіпарламентами. Вони можуть періодично розпускатися чи відновлюватися за волею монарха. Але, у будь-якому випадку, вони не приймають важливих рішень, а лише допомагають монарху.

Консультативними парламентами можна вважати і парламенти в країнах, де зберігається соціалістична система (В'єтнам, КНДР). Зрозуміло, що основні рішення й закони приймаються не парламентами, хоча вони там є. Про це свідчить робота даних органів: вони скликаються на два-три дні на рік, одноставно голосують «за», не утримуючись, не голосуючи «проти». Говорити про реальний парламентаризм у цих країнах не можна.

Залежно від ролі, яку відіграє парламент у державі, можливий розподіл законодавчих органів на активні, реактивні, маргінальні, мінімальні.

Активними називають парламенти, що відіграють активну роль як у прийнятті законів, так і у формуванні уряду або в його відставці. Під відставкою іноді мається на увазі й право оголошувати імпічмент. Активними парламентами називають Конгрес США й парламенти, наділені аналогічними повноваженнями.

Реактивними називають парламенти в країнах, де більшою мірою домінує виконавча влада але, водночас, парламенти впливають на уряд. Там простежується взаємозв'язок між парламентом і урядом. Це Велика Британія, Австралія, Канада – держави англосаксонської правової системи і британської моделі парламенту.

Маргінальними називають парламенти, що контролюються верховною виконавчою владою, і тому їх внесок у реальну політику держави є незначним (Національні збори Йорданського Хашімітського Королівства).

Мінімальні – це парламенти, які лише за назвою є представницькими органами. Вони зберігаються «для вивіски», щоб інші країни не дорікали у відсутності парламентаризму (парламенти соціалістичного типу).

Діяльність парламентів визначає характер і зміст парламентаризму. **Парламентаризм** – система державного управління суспільством, яка характеризується чітким розподілом законодавчих і виконавчих функцій за умови привілейованого становища законодавчого органу – парламенту – стосовно інших державних органів. При цьому парламентаризм не варто пов'язувати з якимись конкретними формами державного правління. Явище парламентаризму в тій чи іншій формі властиве кожній сучасній демократичній країні, воно є історично зумовленим наслідком суспільно-політичного розвитку.

Унікальність парламенту як політичного інституту полягає в його ролі посередника між суспільством і органами виконавчої влади; системи, у якій формується владна воля нації на основі представництва структурованих груп інтересів на державному рівні.

На думку науковців, завданнями парламентаризму є: 1) якісне формування складу парламенту через обрання людей із відповідними фаховими та моральними якостями; 2) обрання через парламентські рішення таких моделей суспільного розвитку, які консолідували б націю, відповідали її історичним очікуванням, забезпечували зв'язок часів.

Сприятливі умови для формування системи парламентаризму мають місце у тих державах, де нормально функціонують парламенти та існує демократичний політичний режим, оскільки саме наявність парламенту і парламентаризму

є показниками рівня стану демократії в суспільстві. У країнах, де відсутня демократія, а парламент функціонує лише формально, не виконуючи належним чином своїх функцій, система парламентаризму не формується.

Характерним для парламентаризму є принцип «поділу влади» на законодавчу, виконавчу та судову. Згідно з теорією поділу влади, що закріплюється багатьма конституціями зарубіжних країн (виключення становлять, наприклад, конституції КНДР, КНР), парламент – носій верховної законодавчої влади.

Парламентаризм – це форма державного керівництва суспільством, якій притаманні керівна роль представницького органу в системі органів держави, контроль парламенту за виконавчою владою, поділ діяльності законодавчої та виконавчої, привілейоване становище депутатів та їх юридична незалежність від виборців.

§ 2. Структура та способи формування парламентів

Формування парламенту і його структура багато у чому залежать від територіального устрою, політичного режиму, історичного досвіду. Як вже було зазначено, за структурою парламенти, як правило, поділяються на одно- та двопалатні. Нижні палати парламентів, як і однопалатні парламенти, майже завжди формуються шляхом *виборів*. Народ, який оголошується в конституціях єдиним джерелом державної влади, шляхом виборів висловлює свою політичну волю. Завдяки цьому акту він безпосередньо перетворює свою волю у владну політичну структуру – парламент. А тому демократичний лад будь-якої держави схиляється до виборів на засадах загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Майже всі нижні палати двопалатних і однопалатні парламенти формуються прямими виборами – шляхом голосування виборців (за винятком представницьких установ Бахрейну, Катару, Оману, а також Китаю). В багатьох країнах парламент може бути єдиним органом, у формуванні якого беруть участь усі громадяни держави, які мають право голосу. В окремих державах президент або монарх може призначити певну кількість членів парламенту (Бутан). У деяких державах використовуються й інші підходи до виборів нижньої палати двопалатного парламенту чи однопалатного парламенту. У Бангладеші 300 депутатів Національної асамблеї обираються прямими виборами, ще 50 місць резервується для жінок, які обираються з урахуванням партійної належності відповідно до отриманої партією частки голосів (тобто, призначаються членами парламенту).

Що стосується формування верхніх палат, то тут можна виділити наступні *основні способи формування верхньої палати*:

1. За допомогою *непрямих*, або багатоступневих *виборів*. Шляхом непрямих виборів формується Сенат у Франції, де виборчу колегію в кожному регіоні становлять члени нижньої палати від цього регіону і радники різних муніципальних органів. Не більше 238-ми членів Ради штатів індійського Парламенту (12 членів цієї палати призначаються Президентом) обираються виборними членами

законодавчих зборів штатів за пропорційною системою представництва за допомогою єдиного переданого голосу, тобто шляхом двоступеневих виборів.

2. Шляхом *прямих виборів*. Їх проводять не лише на основі виборчого права з більш високим віковим цензом, а й із використанням інших виборчих систем. При цьому до членів верхніх палат двопалатного парламенту висуваються, як правило, більш високі вимоги, ніж до членів нижніх палат.

Свої особливості мають прямі вибори у верхні палати парламентів федеративних держав. Представництво в таких палатах враховує наявність суб'єктів федерації. Від регіонів обирається, призначається, делегується однакове число сенаторів, або представництво в ній залежить від числа жителів у суб'єктах федерації (Сенат Конгресу США обирається безпосередньо виборчим корпусом по 2 сенатори від кожного штату, у Бразилії по 3).

Верхня палата має, як правило, більший термін повноважень, ніж нижня, і підлягає періодичному оновленню (застосовується принцип ротації). Так, у США Сенат обирається на 6 років, але кожні 2 роки одна третина складу переобирається; у Франції оновлюється третина складу кожні 3 роки; в Японії склад верхньої палати змінюється на половину кожні 3 роки).

3. *Шляхом призначення* (Канада, невеликі держави, які входять до Британської Співдружності). Вважається, що у найбільш чистому вигляді застосовується у ФРН, де Бундесрат (верхня палата) складається з членів, що призначаються урядами земель зі свого складу. Іноді, щоправда, цей спосіб виділяють в окрему групу, і він називається формуванням верхньої палати шляхом представництва від суб'єктів федерації. Але як би це не називалося, уряди земель починають своїх представників у верхню палату.

4. *За спадковою ознакою*. Даний спосіб вважається феодальним і тривалий час існував у Великій Британії. Саме за спадковою ознакою формувалась Палата лордів – верхня палата англійського парламенту. Проте за останній час система заміщення місць у Палаті лордів була дещо модернізована. Передбачається, що згодом частина членів палати обиратиметься населенням.

5. *Змішаним шляхом*, при якому в різних варіантах поєднуються елементи виборності, призначення і спадковості (Сенат Бельгії, Сенат Ірландії). У певному розумінні формування Сенату Італійського парламенту можна віднести до даного способу, оскільки, незважаючи на те, що основна частина верхньої палати обирається, Президент Італії може призначити в Сенат 5 осіб за особливі заслуги в галузі науки, мистецтва та культури. Крім того, усі колишні президенти Італії можуть засідати в палаті «по праву».

Оцінюючи способи формування верхніх палат парламентів, можна виявити певну закономірність: чим ближчий спосіб їх формування до прямих виборів, тим ширше коло їхніх повноважень, тим ближче вони до обсягу компетенції нижніх палат.

Оскільки за своєю природою парламенти є колегіальними органами, то це саме по собі створює умови для їх певної чисельності. Кількісний склад нижніх палат практично завжди є більшим, ніж верхніх. Чисельність нижніх палат певною

мірою відповідає кількості населення тієї чи іншої країни. Найбільша чисельність однопалатного парламенту в Китаї (не може перевищувати 3 тис.). Нижні палати парламентів: Польщі – 460, США – 435, Японії – 460 депутатів. Верхні палати парламентів становлять, наприклад, Італії – 315, Японії – 252 депутати.

Конституції ряду країн також закріплюють строк повноважень парламенту (так званий період легіслатури), протягом якого він здійснює свої конституційні функції. Зазвичай, строк повноважень однопалатних парламентів та нижніх палат двопалатного парламенту становить 4–5 років. Хоча зустрічається і менший строк повноважень (Сейм Латвії обирається на 3 роки).

Строк повноважень членів верхніх палат, як правило, більш тривалий, ніж нижніх. У Конгресі США членів нижньої палати обирають на 2 роки, а верхньої – на 6 років. Нижня палата й однопалатний парламент переобираються повністю. До верхньої палати часто застосовується принцип ротації: сенатори обираються на більш тривалий термін, і палата частково оновлюється (у США на 6 років з відновленням на 1/3 через 2 роки). У багатьох країнах верхня палата обирається на той же термін, що і нижня (Італія, Польща тощо).

Строк повноважень парламентів визначається конституцією чи законом і є незмінним. Проте він може скорочуватися за власним рішенням парламенту або рішенням глави держави чи уряду. Продовження строків повноважень парламентом можливе за наявності особливих умов (стан війни, надзвичайний чи воєнний стан тощо).

§ 3. Внутрішня структура парламенту

Основними внутрішніми структурними елементами парламенту, його допоміжними органами, що реалізують функції парламенту, є: 1) керівні органи; 2) комісії (комітети); 3) парламентські фракції.

Провідну роль у діяльності парламенту відіграє його керівний орган. У країнах з двопалатною системою кожна палата формує свій керівний орган.

Керівництво парламенту (палат) здійснюється або одноособно, або колегіальним органом. В англійських країнах одноособовий голова парламенту або нижньої палати називається «спікером» (англ. – говорити). Голова нижньої палати або однопалатного парламенту обирається самими депутатами зі свого складу.

Голова верхньої палати заміщується по-різному. В одних країнах він *обирається* самою палатою (Італія, Франція, Японія). У деяких президентських республіках головою верхньої палати за *посадою* стає віце-президент (представник виконавчої влади). У Канаді спікер Сенату *призначається* актом генерал-губернатора за рекомендацією Прем'єр-міністра. У верхній палаті німецького парламенту – Бундесраті – *головують по черзі* представники від різних земель (в алфавітному порядку найменувань земель).

Голова парламенту представляє його у відносинах з іншими органами, володіє дисциплінарною владою. За домовленістю з віце-головою або радою голів

(там, де такі є) він визначає порядок денний засідань, забезпечує першочерговий розгляд питань, внесених урядом, керує дебатами, встановлює на основі регламенту процедуру обговорення питань і порядок голосування, координує роботу парламентських органів, відає парламентським бюджетом. У Німеччині Президент Бундестагу (голова нижньої палати) має поліцейську владу в будинку парламенту (ст. 40 Основного Закону).

Депутат, обраний на посаду голови, відразу ж припиняє всі формальні відносини зі своєю партією, що має бути запорукою його політичної неупередженості.

Голова парламенту (палати) є найважливішою особою у державі, у деяких країнах він навіть може заміщувати президента в разі його тимчасової відсутності (Білорусь, Італія, Латвія, Німеччина, Франція).

У парламентах більшості країн керівництво палат здійснюється виборними колегіальними органами (бюро, президією, правлінням тощо). Наприклад, у ч. 1 ст. 63 Конституції Італійської Республіки 1947 р. визначено, що «кожна з палат обирає із своїх членів голову і бюро».

Кількісний склад колегіальних органів у ряді країн коливається у межах від 3 до 5 осіб, але нерідко вони бувають й більш чисельні. Так, у Швейцарії бюро нижньої палати складається з 10 осіб, верхньої – з 5; у Франції – відповідно з 22 і 20.

Роль колегіального органу в керівництві палатою є досить обмеженою. Він, здебільшого, розглядається як робочий орган палати, оскільки не виконує будь-яких політичних функцій загального характеру, а обмежується лише внутрішньо-парламентськими справами.

Важливою складовою частиною парламентів є їхні *комісії* (в англломовних та деяких інших країнах вони називаються комітетами), які залежно від *строку повноважень та обсягу компетенції* поділяються на постійні і тимчасові. Основними з них є *постійні комісії*, головною функцією яких є попередній розгляд і оцінка законопроектів. Постійні комісії, зазвичай, мають спеціалізований характер, їхня предметна компетенція у цілому відповідає загальній структурі уряду. В багатьох країнах утворюються також постійні комісії, діяльність яких пов'язана з роботою самого парламенту, наприклад комісії з питань процедури і регламенту, депутатської етики тощо.

Майже у всіх двопалатних парламентах свої комісії (комітети) створює кожна палата, хоча можуть утворюватися і об'єднані комісії. Найбільш поширена серед останніх – погоджувальна комісія, завданням якої є вироблення узгоджених рішень при виникненні розбіжностей між палатами з того чи іншого питання. Постійні комісії є в усіх парламентах, але, крім цього, в деяких можуть створюватися і *тимчасові комісії* для розгляду конкретного законопроекту чи іншого питання або для підготовки складних питань, що належать до відання кількох комісій (змішані).

По суті, постійні комісії не є допоміжними органами парламенту, а є органами, які привласнили собі низку парламентських повноважень. Їх роль неоднакова в різних країнах, оскільки не всі вони наділені правом законодавчої ініціативи, правом контролю за урядом і адміністративним апаратом.

Крім постійних комісій, у парламентах створюються також спеціальні, слідчі та деякі інші комісії які, здебільшого, діють на тимчасовій основі.

Парламентські комісії (комітети) формуються із числа депутатів на основі пропорційного представництва від парламентських фракцій. Депутат або сам виявляє бажання працювати в тій чи іншій комісії (комітеті), або його висуває фракція. У деяких країнах члени комісій (комітетів) призначаються головою палати з урахуванням пропозицій парламентських фракцій (Індія, Японія) або обираються на пленарних засіданнях палат (Італія, Німеччина, США, Франція). Вони утворюються або на весь термін парламентських повноважень, або на кожній сесії.

У більшості парламентів після їх скликання створюються *партійні фракції (групи)*. На даний час у ряді нових конституцій, і особливо в регламентах парламентів (палат), отримали закріплення також порядок формування та права парламентських фракцій.

Партійні фракції займають важливе місце в парламентському механізмі. За погодженням із лідерами фракцій підбираються кандидатури до керівних органів парламенту та його палат, підготовлюються списки голів та членів постійних і тимчасових комісій та інших органів парламенту. Всі ці органи утворюються, зазвичай, на основі пропорційного представництва від парламентських фракцій.

Фракції дуже впливають на роботу представницького органу. На рівні фракцій ведуться переговори про утворення уряду. Але значення фракцій виходить за рамки суто парламентської діяльності, оскільки вони активно впливають на формування керівних органів своїх партій і на їхню політику.

Парламентські фракції утворюються за ознакою належності депутатів до тієї чи іншої політичної партії, представленої у парламенті. Фракції, зазвичай, формуються із членів однієї політичної партії, хоча в деяких країнах існує практика утворення спільних фракцій із представників кількох партій, що проводять єдину або близьку лінію в політиці. Утворення фракцій на безпартійній основі, як правило, забороняється, хоча є й такі країни, де, крім партійних фракцій, у парламентах функціонують об'єднання депутатів за іншими ознаками – спільних професійних інтересів, регіональної належності тощо. Перехід депутатів з однієї партійної фракції в іншу унеможлиблюється за допомогою різних засобів – як юридичних, так і політичних.

§ 4. Функції та компетенція парламенту

Як найвищий представницький орган суспільних інтересів, парламент виконує низку важливих функцій, до яких належать законотворчість, прийняття бюджету і контроль за діяльністю органів виконавчої влади (уряду). Серед функцій парламенту також виокремлюють судову й зовнішньополітичну, які мають супутнє значення.

Правотворча, *законодавча функція* парламенту є однією з пріоритетних. Кінцевим наслідком діяльності парламенту є, переважно, створення правової

норми. Законодавчі повноваження парламент здійснює відповідно до процедури, передбаченої регламентами палат.

Теоретично лише парламент має суверенне право приймати закони. Проте в сучасних державах законодавча діяльність парламенту втратила суверенний характер. Частина законодавчих повноважень делегована уряду і главі держави. У країнах з парламентарними формами правління центром нормотворчості, фактично, є уряд, який через парламентську більшість визначає роботу парламенту.

Фінансова функція парламенту полягає у прийнятті державного бюджету та встановленні податків. Як правило, проєкт бюджету розробляється урядом; щодо нього завжди відбуваються парламентські дебати, за результатами яких приймається основний фінансовий документ держави – закон про державний бюджет, а також затверджується звіт уряду про виконання попереднього бюджету. Це може бути у вигляді єдиного закону про доходи і видатки в державі терміном на рік або у вигляді сукупності бюджетних (фінансових) законів. У більшості країн лише парламент приймає рішення про державні позики, про позики в іноземних держав і міжнародних організацій, установлює податки.

Однією із найважливіших функцій парламенту є *функція парламентського контролю*, яка полягає у здійсненні контролю за діяльністю, насамперед, органів виконавчої влади та інших державних органів і посадових осіб. Зазначена функція притаманна майже всім парламентам світу незалежно від форми державного правління.

Сучасна практика знає такі основні методи парламентського контролю за діяльністю уряду: 1) постановка питання про довіру урядові. Може бути ініційована як парламентом, так і урядом. Винесення вотуму недовіри уряду в цілому або окремого міністрові викликає їх відставку; 2) резолюція осуду. Вноситься лише з ініціативи парламенту. Правові наслідки прийняття резолюції осуду такі самі, що й у разі винесення вотуму недовіри; 3) інтерпеляція (від лат. – переривання промови, порушення) – це звернена до уряду чи окремого міністра вимога групи депутатів дати пояснення щодо проводжуваної ним внутрішньої або зовнішньої політики чи з якого-небудь конкретного питання. Може спричинити постановку питання про довіру урядові; 4) усні й письмові запити депутатів. Використовуються ці методи, як правило, в країнах з парламентарними формами державного правління.

Важливе місце в діяльності законодавчого органу займає *установча функція*, яка полягає у формуванні парламентом державних органів, призначенні чи обранні посадових осіб або його участі в такому обранні. Парламент у цій сфері має досить широкі повноваження. Конституціями багатьох країн визначені найрізноманітніші форми і способи участі парламентів у цих процедурах.

Одним із важливих установчих повноважень парламенту є його участь у формуванні уряду й органів судової влади. У країнах з парламентарною і змішаною формами державного правління існують два способи формування уряду: 1) парламент формує його з партії парламентської більшості або з коаліції партій

(Велика Британія); 2) глава держави призначає прем'єр-міністра за згодою парламенту і на пропозицію останнього – інших членів уряду (Греція, Італія, Франція).

У формуванні судових органів бере участь парламент разом із виконавчою владою. Так, у США членів Верховного Суду призначає президент за «порадою і згодою» Сенату. У Франції членів Верховного Суду обирають самі палати із власного складу, а Конституційну раду – орган конституційного контролю в складі 9 чоловік призначають порівно Президент і голови палат парламенту.

У системі поділу влади поряд із наявністю механізмів стримувань і противаг парламент наділений «додатковими» повноваженнями: в одних випадках винятковими (притягнення до відповідальності президента республіки), в інших – особливими (вираження недовіри урядові) або спеціальними (наприклад, позбавлення депутата права на недоторканність, відсторонення від обов'язків, інтерпеляція тощо). Правомочності парламенту в царині контролю, звітування та притягнення до відповідальності надзвичайно великі, але використовуються вони, по суті, як виняткові.

Так, процедура вотуму недовіри урядові має різні аспекти. У Великій Британії пропозицію про вотум недовіри урядові (резольюція осуду) вносить опозиція. Якщо палата проголосує за цю пропозицію, то уряд повинен піти у відставку або запропонувати монархові розпустити парламент. Уряд може сам поставити питання про довіру до нього.

В Італії кожна з палат приймає вмотивовану резолюцію про довіру або недовіру урядові на підставі поіменного голосування. Резолюція про недовіру повинна бути підписана не менше як однією десятою частиною постійного складу палати і поставлена на розгляд після закінчення триденного терміну з моменту її внесення. У Франції лише нижня палата однією десятою частиною депутатів може винести резолюцію про недовіру урядові й проголосувати через 2 доби з часу її винесення.

Противагою вотумові недовіри урядові є право розпуску парламенту главою держави. Реалізація цього права залежить не лише від конституційного права глави держави розпустити парламент, а й від реального співвідношення політичних сил у парламенті. Достроковий розпуск парламенту можливий за таких обставин:

1) прийняття президентом рішення про розпуск парламенту (нижньої палати) у передбачених конституцією випадках;

2) розпад урядової коаліції;

3) вираження парламентом недовіри прем'єр-міністру чи уряду в цілому (в окремих країнах – дво- або триразове) або відмова в довірі чинному уряду. При цьому розпуск парламенту може здійснюватися як альтернатива відставці уряду.

Одним із суттєвих важелів впливу на діяльність інших гілок влади з боку парламенту є його повноваження не лише відносно призначення (обрання) посадових осіб, але й припинення їх повноважень, у тому числі й дострокове. Так, усунення парламентом президента через процедуру імпичменту застосовується до найвищої посадової особи, якщо вона скоїть державну зраду або інший злочин. Ця процедура має різні форми в різних країнах.

У Великій Британії процес імпічменту відбувається в стінах парламенту: Палата громад формулює звинувачення і порушує справу, а Палата лордів виносить остаточне рішення. У Франції звинувачення Президента або членів уряду виносить обидві палати, а саму справу розглядає Верховний Суд. В Австрії, Італії й Німеччині Парламент звинувачує найвищих посадових осіб, а остаточне рішення виносить Конституційний Суд.

Відносини між парламентом і судовою владою виявляються у тому, що, з одного боку, парламент може виконувати судові функції, а з іншого – брати участь у формуванні судової влади.

Щодо *зовнішньополітичної функції*, то парламенти, як правило, не беруть участі в оперативному вирішенні проблем зовнішньої політики.

Окрім зазначених функцій, парламент здійснює низку інших повноважень. Він може призначати, відповідно до конституції держави, вибори та референдуми (Україна, Хорватія), ратифікувати та денонсувати міжнародні договори (Бразилія, Іспанія, Італія, США, Україна, Франція), оголошувати стан війни та укладати мир (Італія, Німеччина, США, Україна, Франція, Швейцарія) тощо.

§ 5. Порядок роботи парламентів

Порядок роботи парламентів окреслюється конституцією, конституційними актами і регламентами палат парламенту. Саме ці документи закріплюють загальні норми, які стосуються питань скликання та розпуску вищого представницького органу, умов продовження терміну повноважень парламенту, питань погодження рішень палат двопалатного парламенту, визначають необхідний кворум для здійснення повноважень парламенту та прийняття ним рішень.

Головною формою роботи парламенту є сесії. Вони можуть складатися із засідань постійних комісій, засідань тимчасових комісій, що проводяться у період між пленарними засіданнями, роботи депутатів у депутатських фракціях та з виборцями.

Зазвичай, сесії у зарубіжних парламентах тривають майже цілий рік із перервами на святкові і вихідні дні і парламентські канікули. Винятком зі звичної парламентської практики є функціонування загальнонаціональних представницьких інституцій у соціалістичних країнах, у яких чергові сесії тривають усього декілька днів на рік. Наприклад, вищий представницький орган Китаю – Всекитайські збори народних представників – збирається на єдину щорічну чергову сесію тривалістю один-два тижні.

Розрізняються чергові і позачергові сесії. Чергові сесії скликаються главою держави (в країнах тоталітарного соціалізму – постійно діючим органом парламенту) або 1 раз на рік (наприклад, у Великій Британії сесія скликається раз на рік і триває приблизно 7 місяців), або 2 рази на рік (у переважній більшості держав). Якщо передбачені дві сесії, то, зазвичай, бувають весняна і осіння сесії (в Бразилії, наприклад, з 15 лютого до 30 червня і з 1 серпня до 30 грудня). Якщо глава держави не скликає сесію у зазначений термін, депутати зобов'язані

зібратися самі. Закінчення конституційного терміну сесії означає припинення фінансування її роботи.

У випадках необхідності вирішення питань війни, миру, подолання стихійних лих та інших надзвичайних подій проводяться позачергові сесії. Можливості їх скликання обмежені, оскільки передбачено виконання певних умов. Сесія може бути скликана президентом на вимогу частини депутатів (в одних країнах – 1/3 депутатів, в інших – 1/2, в окремих країнах – 2/3). Так, у США така надзвичайна сесія може бути скликана лише на вимогу Президента. В Італії й Туреччині – з ініціативи глави палати. У деяких випадках позачергову сесію можна скликати на вимогу або глави держави, або глави уряду (Бельгія, Франція, Японія).

На позачерговій сесії можуть обговорюватися лише ті питання, для яких вона скликана. Порядок денний повинні вказати ініціатори скликання.

Для роботи парламенту та прийняття ним рішень необхідний кворум. Це поняття має два значення: кворум для засідань (обговорення) і кворум для голосування. Для пленарного засідання палат у більшості країн необхідна певна кількість присутніх депутатів; лише за цієї умови засідання вважається дійсним. Зазвичай, потрібна присутність більше половини депутатів (50 % плюс один депутат), але іноді кворум для засідання набагато менше.

Засідання парламенту (палат) бувають відкритими і закритими. На відкритих може бути присутньою будь-яка особа, але лише у спеціально відведених для цього місцях (зазвичай, не в залі засідання, а нагорі, на галереї). Присутні не мають права порушувати порядок і втручатися у діяльність парламенту (палати). На закритих засіданнях парламенту присутні лише його члени і спеціально запрошені особи. Рішення про проведення закритого засідання може бути прийняте лише самою палатою.

За рішенням парламенту сесія може бути як продовжена, так і закінчена достроково (якщо конституція не встановлює фіксованих термінів її перебігу). Достроково вона припиняється у випадку розпуску парламенту. У двопалатному парламенті, як правило, розпускається нижня палата, хоча іноді у зв'язку із цим припиняє роботу і верхня палата парламенту. У деяких країнах допускається одночасний розпуск обох палат парламенту.

Конституції окремих країн містять вичерпний перелік підстав для дострокового припинення повноважень представницького органу (Греція, Литва, Хорватія). Однак майже в усіх державах, які мають парламентську форму правління, конституції підстав розпуску парламенту не передбачають. Це означає, що за наявності достатніх причин і відповідної пропозиції прем'єр-міністра глава держави може у будь-який час достроково припинити повноваження законодавчого органу.

Сучасні конституції визначають також перелік умов, за яких повноваження парламенту (палати) не можуть бути припинені: наявність воєнного чи надзвичайного стану; коли до закінчення терміну повноважень президента залишається певний передбачений строк, наприклад 6 місяців; протягом року парламент може бути розпущений лише один раз; після дострокових парламентських

виборів не минуло 6 місяців; до прийняття остаточного рішення про обвинувачення президента після висунення відповідних обвинувачень; у разі, якщо глава держави уже скористався правом дострокового припинення повноважень легіслатури за подібною підставою.

§ 6. Правовий статус депутатів парламенту

Загальна формула статусу парламентарія включає в себе кілька визначальних елементів: а) характеристика діяльності парламентарія (вона здійснюється на професійній основі або ні, в інтересах усього народу або виключно для певної групи виборців тощо); б) гарантії діяльності парламентарія; в) права та обов'язки парламентарія; г) відповідальність парламентарія за невиконання або неналежне виконання ним своїх обов'язків.

Правовий статус парламентаріїв визначається конституціями, конституційними і органічними законами, регламентами палат і звичаями та являє собою сукупність його прав і обов'язків.

Як зазначалося, практично в усіх розвинених країнах депутати не зв'язані юридичними обов'язками щодо своїх виборців. Вони вважаються представниками не відповідних виборчих округів, а всього народу (виборчого корпусу) в цілому, і не можуть бути відкликані виборцями. Тим самим їхній мандат не має імперативного характеру, і його прийнято називати *вільним*. Такий характер депутатського мандата звичайно фіксується в конституціях.

Вільний мандат у зарубіжній конституційній теорії розглядається як такий, що найповніше забезпечує можливості депутатів займатися тими справами, які віднесені до компетенції загальнонаціонального представницького органу. Він надає їхній діяльності політичного характеру і не зводить її до рівня роботи уповноважених із місцевих справ. З іншого боку, в умовах прийняття імперативного мандата встановлюється більш тісний зв'язок між парламентарями та їхніми виборцями. Проте значення останньої тези не варто переоцінювати. Відсутність імперативного мандата у депутатів парламенту зовсім не означає, що між ними та їхніми безпосередніми виборцями не існує прямих зв'язків. Ці зв'язки мають різноманітний і тривалий характер, а робота з виборцями займає багато часу як у парламентарів, так і їхніх помічників. Зрештою, від активності депутата у виборчому окрузі багато в чому залежить його подальша парламентська кар'єра.

Зарубіжна конституційна теорія й практика виходять із того, що депутат є професійним парламентарієм. Тому правове становище парламентаріїв значною мірою визначається *принципом несумісності депутатського мандата ні з якою державною або іншою посадою, крім зазначених у законодавстві*. У різних країнах принцип несумісності визнається у різному обсязі. В Конституції США (розд. 6, ст. 1) записано, що жоден член Конгресу на період його мандата не може займати «публічну посаду на службі Сполучених Штатів». У Швеції депутати, які займають посади на державній службі, повинні під час засідань парламенту йти у відпустку. В Іспанії, Люксембурзі, Фінляндії та деяких інших країнах

несумісність стосується лише окремих, найвищих посад, перелік яких дається в законодавстві. Зокрема, повсюдно визнано несумісність депутатського мандата і професійної служби в армії, поліції та службі безпеки. Виняток становить законодавство і політична практика країн із парламентарною формою правління. В них існує і діє правило, за яким міністри повинні бути членами парламенту (звичайно, нижніх палат).

До умов, що забезпечують ефективність роботи депутатів і також визначають їхній статус, варто віднести індемнітет та імунітет парламентаріїв.

Поняття **депутатського індемнітету** означає, що член парламенту не несе юридичної відповідальності за свої висловлювання і голосування під час виконання обов'язків у представницькому органі. В теорії і практиці англословних країн термін «індемнітет» замінений поняттям привілею свободи слова.

Зазвичай, індемнітет поширюється на голосування (як під час пленарних засідань, так і під час роботи в комісії), висловлення позицій депутата в парламенті (усно чи письмово, на пленарному засіданні, під час роботи в комісії або під час виконання завдань, пов'язаних із депутатською діяльністю), законопроекти та проекти постанов (резолюцій), письмові або усні запитання та інтерпеляції (запити) – дії, спрямовані на виконання отриманого за результатами виборів мандату. Практика поширення індемнітету на заяви фракцій (Бельгія, Білорусь, Греція, Македонія, Німеччина, Португалія, Румунія, Угорщина) є, швидше, винятком, ніж правилом.

Оскільки метою індемнітету є забезпечення вільної реалізації депутатами їхніх функцій у парламенті, дія у часі даного привілею зазвичай буває пов'язана з терміном виконання депутатських обов'язків: по-перше, привілей може поширюватися на весь час здійснення депутатом його повноважень (Австрія, Греція, Данія, Іспанія, Італія, Норвегія, Польща, Румунія, Словенія, Фінляндія, Хорватія, Швейцарія); по-друге, індемнітет діє виключно під час парламентських засідань (Австралія, Велика Британія, Канада, Македонія, Нова Зеландія, Філіппіни, Чилі). Виходячи з цього, дія індемнітету може наступати з моменту: а) обрання депутата, за умови, що вибори не було визнано недійсними (Бельгія, Греція, Данія, Естонія, Італія, Польща, Румунія, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Франція, Чехія, Швеція); б) складання присяги новообраним депутатом (Австрія, Аргентина, Кіпр, Нідерланди, Швейцарія); в) першого засідання новообраного парламенту (країни, в яких захист індемнітету поширюється виключно на час парламентських засідань). Захист індемнітету припиняється після закінчення дії депутатського мандату.

Принцип депутатського індемнітету прийнятий в усіх країнах. Проте іноді йому надають дещо звуженого значення. Зокрема, в Латвії та ФРН депутати на загальних підставах несуть відповідальність за наклеп, а в Литві – за наклеп і образу. В Греції подібне звинувачення є підставою для судового переслідування депутатів лише з дозволу самого парламенту.

Крім того, депутатський індемнітет передбачає отримання депутатом винагороди за парламентську діяльність, включаючи покриття витрат на офіс,

листування, поїздки тощо. У деяких країнах (Фінляндія, Франція, Японія) депутатський індемнітет прирівнюється до платні чиновників вищого розряду, тобто міністрів.

Незважаючи на те, що звуження обсягу індемнітету не є поширеною практикою, його запровадження в деяких країнах пов'язане із необхідністю запобігати потенційно можливим зловживанням з боку депутатів. Можливість зняття індемнітету парламентаріїв передбачена законодавством Великої Британії, Греції, Данії, Мальти, Нідерландів, Німеччини, Угорщини, Фінляндії, Чехії, Швейцарії. Загальна процедура зняття індемнітету передбачає необхідність ініціативи від індивіда або компетентного органу, за поданням якої відбувається прийняття рішення парламентом шляхом голосування.

Що ж до поняття **депутатського імунітету**, то воно означає заборону арешту або притягнення до судової відповідальності депутата за всі його дії, включаючи дії, що здійснені ним не при виконанні парламентських обов'язків.

Необхідно наголосити на тому, що депутатський імунітет не є особистим привілеєм депутата, а виступає гарантією від незаконного втручання в його діяльність та якомога ефективнішого виконання ним законотворчих функцій.

За загальним правилом, дія в часі імунітету обмежена строком виконання мандату. Проте законодавство може містити різні формулювання: а) з дня обрання депутата (Австралія, Індія); б) з дня складання присяги або підтвердження мандату (Бангладеш, Хорватія); в) протягом строку повноважень парламенту (Бельгія, Велика Британія, Франція); г) протягом парламентської сесії (Південна Корея, Філіппіни, Чехія, Швейцарія).

Законодавством держави також визначається порядок притягнення депутата до відповідальності за правопорушення, які були скоєні ним до початку строку його повноважень, а саме:

а) кримінальне переслідування, що розпочалося до набуття імунітету, не зупиняється, якщо парламент не прийме рішення про його зупинення (Польща);

б) кримінальне переслідування, що розпочалося до набуття імунітету, не зупиняється (Велика Британія, Естонія, Фінляндія);

в) кримінальне переслідування припиняється з моменту набуття імунітету та може бути продовжене за згодою парламенту (Греція, Данія, Німеччина, Угорщина, Чехія). Конституції деяких країн передбачають специфічні процедури поширення дії імунітету на період між розпуском парламенту та формуванням нового складу в результаті перевиборів. Така практика передбачена конституціями Греції та Італії та стосується звинувачень у злочинах.

Зміст і обсяг депутатського імунітету в різних країнах неоднакові, але в жодній країні він не має абсолютного характеру. Практично в усіх країнах депутат позбавляється імунітету у випадку затримання його на місці злочину: арешт здійснюється без санкції парламенту. У цілому ряді країн депутати користуються імунітетом лише під час парламентських сесій (США, Японія), а в деяких країнах законодавство встановлює умови, коли припускається арешт депутата і порушення проти нього кримінальної справи без санкції парламенту.

Конституційне законодавство сучасних країн досить детально регламентує питання, пов'язані з припиненням повноважень депутатів, у тому числі достроковим: а) у зв'язку із закінченням строку повноважень представницького органу або його дострокового розпуску чи саморозпуску; б) у разі добровільної відмови депутата від мандата; в) у зв'язку з позбавленням депутата його мандата (за ухвалою суду, якщо не бере участі в роботі парламенту, вступ до партії, від якої не балотувався на виборах). У багатьох державах існує також практика тимчасового усунення депутата, яка застосовується як дисциплінарна санкція за грубі порушення регламенту і порядку в палаті. Але термін такого усунення, як правило, не перевищує 2 тижнів.

Як уже було зазначено, важливими елементами правового статусу парламентаріїв є їхні права та обов'язки, що у загальному вигляді визначаються в конституціях і конкретизуються в законах про статус депутатів і регламентах парламентів. Депутатам надаються широкі можливості для участі в роботі парламенту та його органів, виконання функцій, зумовлених депутатським мандатом. Серед найважливіших прав депутатів є право: ухвалювати голосом щодо всіх питань, які розглядаються на засіданнях парламенту; брати участь у засіданнях парламенту; вносити законопроєкти, законодавчі пропозиції і поправки до законопроєктів; виступати в дебатах; бути членом постійних і тимчасових парламентських комітетів і комісій; брати участь у роботі парламентських фракцій; звертатися з депутатськими запитами або зверненнями до президента, глави та членів уряду, органів парламенту, посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ та організацій.

Реалізація парламентарієм його прав значною мірою залежить від становища у парламенті тієї партійної фракції, до якої він належить. У законодавстві деяких держав не встановлено обов'язків парламентарія, як таких, оскільки це нібито суперечить його вільному мандату. Вважається, що права парламентарія є водночас і його моральними обов'язками. За такого підходу парламентарій зобов'язаний: брати участь у засіданнях парламенту, вносити законопроєкти, брати участь у дебатах тощо. Конституції і закони більшості держав більш-менш чітко, а іноді й досить докладно, визначають обов'язки парламентарія.

У сучасних реаліях державотворення конституційну систему демократичного представництва доповнює **лобізм** (від англ. *lobby* – кулуари, коридор), який є політичним інститутом, способом та інструментом впливу груп інтересів на владу.

Лобізм у його позитивному сенсі постає життєво необхідним інститутом демократичного процесу, тому що є системою організаційного оформлення представництва різноманітних групових інтересів, формою законного впливу груп тиску на прийняття управлінських рішень державних органів із метою задоволення інтересів певних соціальних структур (громадських організацій, промислових груп, територіальних асоціацій тощо). Через систему і практику лобізму згадані групи дістають реальну можливість представляти власні інтереси на загальнонаціональному рівні.

Лобізм переслідує переважно соціально-економічні цілі, пов'язані з вирішенням питань власності і прав розпорядження нею; наданням прав на ведення конкретної діяльності; державним замовленням; квотами, ліцензіями; дотаціями, кредитами; тарифами на енергоресурси; економічними і податковими пільгами; фінансуванню соціальних програм тощо. Вони можуть досягатися різними засобами і методами. Їх вибір залежить від політико-правової ситуації, що складається в даній державі, потенційних можливостей суб'єкта і особливостей об'єкта лобіювання. У світовій практиці поширені наступні форми лобізму:

- 1) виступ на слуханнях у профільних комітетах законодавчого органу;
- 2) складання законопроектів і винесення їх на обговорення парламенту;
- 3) організація пропагандистських кампаній у засобах масової інформації з приводу підготовлюваних або прийнятих рішень;
- 4) проведення науково-практичних конференцій за участю представників законодавчої і виконавчої влади;
- 5) психологічний тиск на депутатів і представників виконавчої влади (дзвінки, листи, телеграми в їх адресу, особисті візити впливових діячів і місцевих виборців);

6) мітинги, страйки, демонстрації, пікети тощо.

Правовою основою лобізму в більшості демократично розвинених держав є конституційне положення, згідно з яким кожний суб'єкт суспільних відносин має право захищати власні інтереси всіма законними способами, зокрема беручи участь у формуванні державної політики та впливаючи на процес прийняття владних рішень.

За належністю лобізму до тієї чи іншої гілки влади, мірою його вкоріненості науковці виокремлюють законодавче, виконавче та судове лобіювання.

А за характером ухвалених управлінських рішень лобіювання поділяється на:

- правотворче (лобізм у законодавчих органах шляхом прийняття нормативних актів);
- правозастосовне (лобізм у виконавчих органах шляхом застосування норм права);
- правоінтерпретаційне (лобізм шляхом тлумачення актів права).

Достатньо поширеним є лобізм, що репрезентується засобами масової інформації, а також власне лобізм, який на Заході (насамперед у США, де він є доволі престижним видом діяльності) дістав назву «п'ятої гілки влади».

Останнім часом лобізм все частіше розглядають не лише як складову політичної системи, але і як важливий елемент громадянського суспільства та специфічну частину зв'язків організацій із різними групами громадськості. В умовах нерозвиненості політико-правової системи і недосконалості законодавчої влади лобізм стає основною формою представництва інтересів, але при цьому досить часто знаходиться поза увагою державних органів, преси, громадськості і закону. На жаль, в Україні механізм взаємодії суспільства і влади в процесі ухвалення політичних рішень сьогодні неpubлічний, корумпований і хаотичний;

канали впливу на органи державної влади монополізовані сильними групами тиску, а низка суспільних рухів і організацій не має можливості донести свої інтереси до влади. Реалізація лобізму у правових формах дозволяє забезпечити стабільність та понизити рівень криміналізації процесу взаємодії представників різних груп інтересів з представниками влади, забезпечити гласність і прозорість ухвалення найважливіших державних рішень.

§ 7. Конституційно-правовий статус Верховної Ради України

Відповідно до Конституції України (ст. 75) єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. У своєму рішенні від 17 жовтня 2002 р. № 17-рп/2002 Конституційний Суд України зазначив, що визначення Верховної Ради України єдиним органом законодавчої влади означає, що жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони.

Верховна Рада України є загальнонаціональним, представницьким органом державної влади, оскільки вона представляє весь Український народ – громадян України всіх національностей і виступає від імені всього народу. Це випливає з Преамбули Конституції України, її змісту та з назви українського парламенту – Верховна Рада України.

Колегіальний характер Верховної Ради України проявляється в її складі та порядку роботи і виражається у тому, що:

1) Верховна Рада України складається із 450 народних депутатів України (ч. 1 ст. 76 Конституції України);

2) Верховна Рада України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу. Ця конституційна вимога є умовою повноважності Верховної Ради України протягом усього періоду скликання і не може розглядатися лише як підстава для відкриття її першого засідання першої сесії. Водночас Конституція України не передбачає постійної фізичної присутності на засіданнях Верховної Ради України такої ж кількості народних депутатів України, яка є необхідною для набуття Верховною Радою України якості повноважного органу державної влади. Верховна Рада України правомочна приймати закони і реалізовувати інші конституційно визначені повноваження за умови присутності на її пленарних засіданнях на момент голосування не менше тієї кількості народних депутатів України, яка згідно з Конституцією України необхідна для прийняття відповідного рішення (ч. 4 ст. 89, ст. 91, ч. 4 ст. 94, ч. 2, 5, 6 ст. 111, ч. 1 ст. 135, ст. 155, ч. 1 ст. 156);

3) рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування (ч. 2 ст. 84 Конституції України);

4) Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією України (ст. 91 Конституції України).

Принципи організації та діяльності українського парламенту прямо чи опосередковано відображені у Конституції України та Регламенті Верховної Ради України. Аналіз названих актів дає можливість виділити наступні принципи:

- *народовладдя* – Верховна Рада України є одним з органів, через які носій суверенітету і єдине джерело влади – народ – здійснює свою владу;
- *законність (легітимність)* – парламент діє на основі Конституції та законів України, у порядку, визначеному Регламентом Верховної Ради України;
- *виборність* – Верховна Рада України є виборним органом, усі члени якого отримують мандат довіри безпосередньо від народу;
- *колегіальність* – рішення парламенту є результатом колективного пошуку і приймаються абсолютною чи кваліфікованою більшістю народних депутатів;
- *гласність* – Верховна Рада України працює у режимі постійного інформаційного обміну з широкими колами громадськості, робота парламенту і всіх його органів є відкритою для виборців;
- *діяльність парламенту на професійних засадах* – парламент є постійно діючим органом, протягом усього скликання парламентарії можуть у будь-який час збиратися і приймати рішення з питань своєї компетенції.

Верховна Рада України є виборним органом. Чергові вибори народних депутатів відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради України і не потребують окремого рішення про їх призначення.

Позачергові вибори до Верховної Ради України призначаються Президентом України і проводяться в період 60 днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень парламенту України.

Закон «Про вибори народних депутатів України», прийнятий 17 листопада 2011 р., закріпив формування парламенту за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою:

- 1) 225 депутатів обираються за пропорційною системою у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій;
- 2) 225 депутатів обираються за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах.

На виборах народних депутатів України діє «загороджувальний бар'єр» у 5 %.

Право висування кандидатів у депутати належить громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується ними через політичні партії та шляхом самовисування.

Народним депутатом України може бути обрано громадянина України, який на день виборів досяг 21 року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх 5 років.

Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

Народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися

іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входить до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Відповідно до ст. 81 Конституції України повноваження народного депутата України припиняються достроково у разі:

- 1) складення повноважень за його особистою заявою;
- 2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- 3) визнання його судом неієздатним або безвісно відсутнім;
- 4) припинення його громадянства або його виїзду на постійне проживання за межі України;

5) якщо протягом 20 днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто;

6) невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції;

7) його смерті.

Відповідно для виконання своїх завдань, Верховна Рада України має передбачені Конституцією України повноваження (ст. 85 Конституції України), які умовно можна розділити на декілька основних груп:

1. *Повноваження, пов'язані безпосередньо із законотворчим процесом:*

- а) внесення змін до Конституції України;
- б) прийняття законів;
- в) внесення змін до законів.

2. *Повноваження в частині проведення Всеукраїнського референдуму:*

а) призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених Конституцією України.

3. *Бюджетні повноваження:*

- а) затвердження Державного бюджету України;
- б) внесення змін до Державного бюджету;
- в) контроль за виконанням Державного бюджету України;
- г) прийняття рішення щодо звіту про виконання Державного бюджету.

4. *Повноваження щодо формування представницьких органів:*

а) призначення виборів Президента України у строки, передбачені Конституцією;

б) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування.

5. *Повноваження, пов'язані із визначенням основних напрямків внутрішньої та зовнішньої політики держави:*

а) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору;

б) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку охорони довкілля;

в) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

г) оголошення за поданням Президента України про стан війни і укладення миру;

ґ) надання у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;

д) схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;

е) затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням.

6. Повноваження, пов'язані з формуванням державних органів:

а) призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, за поданням Прем'єр-міністра України – інших членів Уряду;

б) призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати;

в) призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;

г) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України;

ґ) призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України;

д) призначення половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

е) призначення на посаду та звільнення з посад членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України;

є) призначення за поданням Прем'єр-міністра України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України;

ж) надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора;

з) призначення третини складу Конституційного Суду України;

и) призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України;

і) затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату.

7. Контрольні повноваження парламенту:

а) здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією;

б) заслуховування щорічних доповідей Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні;

в) висловлення недовіри Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади;

г) висловлення недовіри Урядові;

ґ) усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.

8. Повноваження у сфері національної безпеки держави:

а) призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України;

б) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;

в) схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам;

г) схвалення рішення про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави;

ґ) прийняття рішення про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;

д) затвердження протягом 2 днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях;

е) затвердження рішення про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації.

Основними структурними елементами Верховної Ради України є: керівництво (Голова Верховної Ради України та його заступники), депутатські фракції (групи), коаліція депутатських фракцій, Погоджувальна рада, комітети, тимчасові комісії, апарат.

Голова Верховної Ради України, його Перший заступник і заступник обираються на строк повноважень парламенту з числа народних депутатів таємним голосуванням.

Голова Верховної Ради України:

1) веде засідання Верховної Ради України;

2) організовує роботу Верховної Ради України, координує діяльність її органів;

3) підписує акти, прийняті Верховною Радою України;

4) представляє Верховну Раду України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав;

5) організовує роботу апарату Верховної Ради України.

Депутатські фракції – це депутатські об'єднання, які формуються із числа народних депутатів, обраних за виборчими списками політичних партій та народних депутатів, які були висунуті політичною партією в одномандатних округах. При формуванні депутатської фракції до її складу також за умови додержання засад діяльності такої фракції можуть увійти народні депутати,

обрані в одномандатних округах, які реєструвалися кандидатами у народні депутати шляхом самовисування, або народні депутати, які були висунуті політичною партією, що за результатами виборів не взяла участь у розподілі депутатських мандатів.

Політична партія має право формувати у Верховній Раді лише одну депутатську фракцію.

Позафракційні народні депутати можуть входити до складу депутатських фракцій або об'єднуватися у депутатську групу народних депутатів. Кількість осіб у депутатській групі не може бути меншою, ніж кількість осіб у найменшій фракції, що сформована протягом першої сесії.

У Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується *коаліція депутатських фракцій*, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується протягом 1 місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України, відповідно до Конституції, вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.

Погоджувальна рада створюється як консультативно-дорадчий орган для попередньої підготовки і розгляду організаційних питань роботи Верховної Ради. До складу Погоджувальної ради входять Голова Верховної Ради України, Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України, голови депутатських фракцій з правом ухвального голосу та голови комітетів з правом дорадчого голосу. У разі відсутності голови депутатської фракції чи голови комітету за їх дорученням у засіданні Погоджувальної ради бере участь відповідно заступник голови депутатської фракції, перший заступник (заступник) голови комітету з правом відповідно ухвального чи дорадчого голосу.

Комітети Верховної Ради України – це постійно діючі робочі органи парламенту, які створюються на строк його повноважень на основі пропорційного представництва депутатських фракцій. Згідно зі ст. 89 Конституції України Верховна Рада України створює комітети для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень та виконання контрольних функцій, з числа народних депутатів України. Створення комітетів здійснюється з урахуванням вимог Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р. (в редакції закону від 22 грудня 2005 р.) та Регламенту Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р.

Верховна Рада України у межах своїх повноважень може створювати *тимчасові спеціальні комісії* для підготовки і попереднього розгляду питань.

Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, утворює *тимчасові слідчі комісії*, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України.

Висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду.

Апарат Верховної Ради України – внутрішній допоміжний орган Верховної Ради України, який складається з посадових, службових осіб та технічного персоналу і здійснює функції організаційного, правового, інформаційного, соціально-побутового, аналітичного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності парламенту, його структурних підрозділів і народних депутатів. Співробітники парламентського апарату жодних державно-владних рішень від імені парламенту чи його структурних підрозділів не приймають, а лише забезпечують розроблення проєктів таких рішень, їх підготовку і виконання.

Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України. Згідно з ч. 1 ст. 82 Конституції України Верховна Рада України *працює сесійно*. Сесії є *чергові* та *позачергові*.

Сесії Верховної Ради складаються із засідань Верховної Ради, засідань комітетів, тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій, що проводяться у період між пленарними засіданнями, роботи народних депутатів у депутатських фракціях та з виборцями. Комітет, тимчасова спеціальна комісія чи тимчасова слідча комісія можуть проводити свої засідання одночасно з пленарними засіданнями Верховної Ради лише за процедурним рішенням Верховної Ради.

Засідання Верховної Ради можуть бути пленарними, урочистими, а також можуть проводитися у формі парламентських слухань.

Чергові сесії Верховної Ради, крім першої сесії, починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року.

Позачергові сесії Верховної Ради, із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу Президента України або на вимогу не менш як 1/3 народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України не пізніш як у 7-денний строк після дня надходження вимоги про її скликання.

У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях Верховна Рада збирається на позачергову сесію не пізніш як у 2-денний строк без скликання і працює до скасування воєнного чи надзвичайного стану.

Новообрана Верховна Рада України збирається (без скликання) на першу сесію не пізніш як на 30-й день після офіційного оголошення результатів виборів і є повноважною за умови обрання не менш як 2/3 від її конституційного складу.

Перше після виборів пленарне засідання Верховної Ради відкриває найстарший за віком народний депутат України і веде його до обрання Президії сесії. Президія сесії визначає головуючого на кожне засідання Верховної Ради, організовує роботу Верховної Ради і підписує прийняті нею акти до обрання

Голови Верховної Ради та його заступників. Далі засідання Верховної Ради веде Голова Верховної Ради або його заступники.

Засідання Верховної Ради проводяться відкрито. Закрите засідання може бути проведено за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради (ч. 1 ст. 84 Конституції України).

Повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Президент України має право *достроково припинити повноваження Верховної Ради України*, якщо:

- 1) протягом 1 місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до ст. 83 Конституції;
- 2) протягом 60 днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України;
- 3) протягом 30 однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Повноваження Верховної Ради України, що обрана на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом 1 року з дня її обрання.

Повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні 6 місяців строку повноважень Верховної Ради України або Президента України.

Основною функцією Верховної Ради України є законодавча функція, яка реалізується через відповідні законодавчі процедури – законодавчий процес.

Законодавчий процес в Україні – це врегульований Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України порядок створення законів. Ця діяльність здійснюється в кілька послідовних етапів або стадій:

- 1) підготовка законопроекту (законодавча пропозиція) та його внесення 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.

Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України згідно зі ст. 93 Конституції України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України. Законопроєкти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

Кабінет Міністрів України має виключне право на внесення проєкту закону про Державний бюджет України. Проєкт закону про надання згоди на обов'язковість

міжнародних договорів України вносить Президент України або Кабінет Міністрів України. Проекти резолюцій, декларацій, звернень, заяв вносять народні депутати України.

Конституція України суттєво обмежує коло суб'єктів права законодавчої ініціативи (Президент України або не менш як 1/3 народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України) при перегляді Конституції та внесенні до неї змін і доповнень.

Законопроекти розглядаються Верховною Радою України, як правило, за процедурою трьох читань з урахуванням особливостей, встановлених Регламентом Верховної Ради України. Розгляд і прийняття законопроекту за процедурою трьох читань включає: 1) перше читання – обговорення основних принципів, положень, критеріїв, структури законопроекту та прийняття його за основу; 2) друге читання – постатейне обговорення і прийняття законопроекту в другому читанні; 3) третє читання – прийняття законопроекту, який потребує доопрацювання та узгодження, в цілому. Рішення про проведення повторних перших, других читань законопроектів Верховна Рада може приймати не більше 2-х разів.

За рішенням Верховної Ради України допускається остаточне прийняття законопроекту (крім проектів кодексів і законопроектів, які містять понад 100 статей, пунктів) відразу після першого чи другого читання, якщо законопроект визнано таким, що не потребує доопрацювання, та якщо не надійшло зауважень щодо його змісту від народних депутатів, інших суб'єктів права законодавчої ініціативи, юридичного чи експертного підрозділів Апарату Верховної Ради.

Під час другого і третього читань розглядаються порівняльні таблиці законопроектів, а щодо законопроектів про внесення змін до законів порівняльні таблиці розглядаються і в першому читанні.

За дорученням Голови Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків – першого заступника Голови Верховної Ради України, заступника Голови Верховної Ради України або за рішенням головного комітету законопроект направляється на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи наукового дослідження; при цьому предмет і мета експертизи, пошуку, дослідження повинні бути чітко визначені.

За результатами розгляду законопроекту в третьому читанні Верховна Рада може прийняти рішення про: 1) прийняття закону в цілому і направлення його на підпис Президенту України; 2) перенесення голосування щодо законопроекту в цілому у зв'язку із прийняттям рішення про перенесення розгляду законопроекту або до подання Кабінетом Міністрів України проектів актів, прийняття яких передбачено в законопроекті, що розглядається; 3) схвалення тексту законопроекту в цілому і винесення його на всеукраїнський референдум; 4) відхилення законопроекту.

Текст прийнятого Верховною Радою закону не пізніш як у 10-денний строк оформляється головним комітетом, візується головою комітету та керівником секретаріату цього комітету чи особами, які виконують їх обов'язки, керівником

юридичного підрозділу та керівником підрозділу, на який в установленому порядку покладено функцію з оформлення на підпис Голові Верховної Ради України прийнятих Верховною Радою актів, і подається на підпис Голові Верховної Ради України. Голова Верховної Ради України підписує поданий на підпис закон не раніше 2 і не пізніше 5 днів з дня його подання, крім випадків, передбачених Регламентом, 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. Отже, Конституцією України (ст. 94) передбачено можливість відкладального вето, тобто права Президента України відмовити у затвердженні закону. Повторний розгляд закону, повернутого Президентом України до Верховної Ради, є невідкладним. У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений.

Вето Президента може бути подолане кваліфікованою більшістю Верховної Ради. Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як 2/3 від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом 10 днів. У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом.

Офіційне оприлюднення законів та інших нормативно-правових актів, які приймає Верховна Рада України, здійснюється в порядку, визначеному Указом Президента України від 10 червня 1997 р. № 503/97 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності». Згідно з Указом, закони України, інші акти Верховної Ради не пізніше як у 15-денний строк після їх прийняття у встановленому порядку і підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях. Офіційними друкованими виданнями є, як передбачено Указом, «Офіційний вісник України», «Відомості Верховної Ради України», газета «Урядовий кур'єр».

Частина 5 ст. 94 Конституції України передбачає, що закон набирає чинності через 10 днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування. Акти Верховної Ради, які не мають загального значення чи нормативного характеру, 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 їх чинність. Неопубліковані акти Верховної Ради набирають чинності з моменту одержання їх державними органами або органами місцевого самоврядування, якщо Верховною Радою не встановлено інший строк набрання ними чинності.

Актами Верховної Ради України є закони, постанови, резолюції, декларації, звернення, заяви. Відповідно до ч. 2 ст. 84, ст. 91 Конституції України, Верховна Рада приймає рішення виключно на її пленарних засіданнях після обговорення питань більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, крім випадків, передбачених Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

Закон – це нормативно-правовий акт, що приймається Верховною Радою України або безпосередньо народом України на всеукраїнському референдумі з дотриманням вимог законодавчої процедури, який має вищу щодо всіх інших нормативно-правових актів юридичну силу та регулює найважливіші суспільні відносини.

Постанова Верховної Ради України – це ненормативний акт, за допомогою якого парламент оформляє свої дії щодо самоорганізації своєї діяльності, тобто обрання керівних посадових осіб Верховної Ради, утворення комітетів та обрання їх голів, обрання, призначення, затвердження відповідних посадових осіб тощо. Постанови Верховної Ради України приймаються з конкретних питань з метою здійснення її установчої, організаційної, контрольної та інших функцій.

Декларація (від лат. *declaratio* – заява, вислів) – це нормативно-правовий акт, що регламентує врегулювання найбільш загальних суспільних відносин. Декларація – назва окремих політико-правових актів, яким властива відповідна урочистість та особлива значущість для розвитку суспільства і держави загалом (наприклад, Декларація про державний суверенітет від 16 липня 1990 р., Декларація «Про боротьбу за звільнення України» від 20 березня 2014 р. тощо).

Звернення – це завжди індивідуально-владні акти, які адресуються конкретним суб'єктам із приводу особливих подій.

Заява – це офіційне ненормативне звернення Верховної Ради України до інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, а також парламентів інших держав чи міжнародних органів з відповідною інформацією чи обставинами, які мають юридичне значення (Заява Верховної Ради України від 22 лютого 2013 р. № 30-VII «Про реалізацію євроінтеграційних прагнень України та укладення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом»).

Рішення Верховної Ради приймаються шляхом відкритого поіменного голосування, крім випадків, передбачених Регламентом, коли проводиться таємне голосування шляхом подання бюлетенів.

Рішення Верховної Ради можуть бути скасовані Верховною Радою до підписання відповідного акта Верховної Ради Головою Верховної Ради України.

Закони, постанови та інші акти Верховної Ради, що набрали чинності, скасуванням Верховною Радою не підлягають, вони можуть бути визнані Верховною Радою такими, що втратили чинність.

§ 8. Конституційно-правовий статус Рахункової палати

В останні роки в системі органів фінансового контролю особливе місце посідає Рахункова палата, яка є єдиним спеціалізованим органом фінансового контролю (аудиту). Рахункова палата підзвітна лише Верховній Раді України та регулярно інформує її про результати своєї роботи. Однак підпорядкованість Рахункової палати Верховній Раді України не означає здійснення парламентського контролю, вона здійснює власний державний контроль, що підтверджується наступним: встановлена на законодавчому рівні процедура утворення, підпорядкування та звітності палати перед Верховною Радою України не ототожнюється з її належністю до парламенту як структурного підрозділу; обидва органи мають власні структури; факт формування палати парламентом не означає належність до нього.

Ефективність функціонування Рахункової палати об'єктивно визначається обсягом функцій та повноважень, закріплених за нею чинною Конституцією та Законом України «Про Рахункову палату» від 2 липня 2015 р.

Рахункова палата є органом публічного фінансового контролю з боку суспільства (платників податків) за законністю, ефективністю та доцільністю використання Державного бюджету України.

У відносинах з іншими органами публічної влади Рахункова палата будує свою діяльність на засадах організаційної, функціональної та фінансової незалежності, в межах, передбачених Конституцією та законами України. У процесі виконання завдань, функцій та повноважень, покладених на Рахункову палату чинним законодавством, вона взаємодіє з вищими органами державної влади, судовими та правоохоронними органами.

Діяльність Рахункової палати ґрунтується на принципах законності, незалежності, об'єктивності, безсторонності, гласності та неупередженості.

До повноважень Рахункової палати належить:

1) здійснення фінансового аудиту та аудиту ефективності щодо:

– надходжень до державного бюджету податків, зборів, обов'язкових платежів та інших доходів, включаючи адміністрування контролюючими органами таких надходжень;

– проведення витрат державного бюджету, включаючи використання бюджетних коштів на забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Вищої ради правосуддя, Генеральної прокуратури України та інших органів, безпосередньо визначених Конституцією України; використання коштів державного бюджету, наданих місцевим бюджетам та фондам загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування; здійснення таємних видатків державного бюджету;

– управління об'єктами державної власності, що мають фінансові наслідки для державного бюджету, включаючи забезпечення відрахування (сплати) до

державного бюджету коштів, отриманих державою як власником таких об'єктів, та використання коштів державного бюджету, спрямованих на відповідні об'єкти;

– надання кредитів з державного бюджету та повернення таких коштів до державного бюджету;

– операцій щодо державних внутрішніх та зовнішніх запозичень, державних гарантій, обслуговування і погашення державного та гарантованого державою боргу;

– використання кредитів (позик), залучених державою до спеціального фонду державного бюджету від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, виконання міжнародних договорів України, що призводить до фінансових наслідків для державного бюджету, у межах, які стосуються таких наслідків;

– здійснення закупівель за рахунок коштів державного бюджету;

– виконання державних цільових програм, інвестиційних проєктів, державного замовлення, надання державної допомоги суб'єктам господарювання за рахунок коштів державного бюджету;

– управління коштами державного бюджету центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів;

– стану внутрішнього контролю розпорядників коштів державного бюджету;

– інших операцій, пов'язаних із надходженням коштів до державного бюджету та їх використанням;

– виконання кошторису доходів та витрат Національного банку України;

2) проведення експертизи поданого до Верховної Ради України проєкту закону про Державний бюджет України (включаючи матеріали, що додаються до цього проєкту закону) та підготовка відповідних висновків;

3) аналіз виконання Державного бюджету України та підготовка відповідних висновків, а також пропозицій щодо усунення виявлених відхилень і порушень;

4) аналіз річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України, поданий Кабінетом Міністрів України, та підготовка відповідних висновків з оцінкою ефективності управління коштами державного бюджету, а також пропозицій щодо усунення виявлених порушень та вдосконалення бюджетного законодавства;

5) аналіз ефективності використання суб'єктами господарювання пільг із сплати до державного бюджету податків, зборів, обов'язкових платежів, доцільність функціонування пільгових режимів оподаткування та їх впливу на загальний стан надходжень державного бюджету;

6) здійснення попереднього аналізу, до розгляду на засіданнях комітетів Верховної Ради України та на пленарних засіданнях Верховної Ради України, звіту Антимонопольного комітету України та звіту Фонду державного майна України в частині, що впливає на виконання державного бюджету;

7) здійснення попереднього аналізу, до розгляду на засіданнях комітетів Верховної Ради України та на пленарних засіданнях Верховної Ради України, щорічного звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель

та узагальнення інформації про результати здійснення контролю у сфері закупівель, протягом 3 місяців з дня його оприлюднення;

8) здійснення за зверненням органів місцевого самоврядування, фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, державних підприємств та інших суб'єктів господарювання державного сектору економіки заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо відповідних місцевих бюджетів та діяльності суб'єктів звернення;

9) направлення за результатами заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) обов'язкові для розгляду рішення Рахункової палати;

10) аналіз реалізації наданих Рахунковою палатою рекомендацій (пропозицій) з метою оцінки їх результативності;

11) звернення до суду у разі порушення об'єктами контролю повноважень членів Рахункової палати та посадових осіб апарату Рахункової палати, зокрема щодо усунення перешкод у реалізації таких повноважень;

12) у разі виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення інформування про них відповідних правоохоронних органів;

13) здійснення співробітництва з вищими органами фінансового контролю інших держав, міжнародними організаціями, укладення з ними угод про співробітництво, проведення з органами фінансового контролю інших держав спільних та паралельних аудитів;

14) здійснення методичної та методологічної роботи з питань державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);

15) забезпечення проведення для посадових осіб апарату Рахункової палати навчання та підвищення кваліфікації;

16) здійснення інших повноважень, визначених законом.

Рахункова палата складається з 9 членів Рахункової палати.

Членами Рахункової палати є Голова Рахункової палати, його заступник та інші члени Рахункової палати.

Члени Рахункової палати призначаються на посади та звільняються з посад Верховною Радою України відповідно до вимог Закону «Про Рахункову палату» та в порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України. Законодавством передбачено конкурсний відбір на заняття посади члена Рахункової палати та деталізовано процедуру проходження такого конкурсу. Так, не пізніше як за 6 місяців до закінчення строку повноважень члена Рахункової палати або протягом 14 днів з дня дострокового припинення ним повноважень оголошується конкурс на зайняття посади члена Рахункової палати.

Членом Рахункової палати може бути громадянин України, не молодший тридцяти років, який володіє державною мовою та однією з офіційних мов Ради Європи, має вищу освіту не нижче ступеня магістра, загальний стаж роботи не менше 7 років, стаж роботи у сфері державного контролю (аудиту), економіки, фінансів або права не менше 5 років та бездоганну ділову репутацію.

Для забезпечення виконання покладених на Рахункову палату повноважень діє апарат Рахункової палати, що складається з департаментів, територіальних

та інших структурних підрозділів (включаючи патронатні служби членів Рахункової палати).

Організацію роботи члена Рахункової палати забезпечує його патронатна служба у складі не більше трьох радників.

Основною організаційною формою діяльності Рахункової палати є засідання Рахункової палати, що проводяться у формі відкритих слухань, на яких мають право бути присутніми народні депутати України, представники державних органів, громадськості. Якщо оприлюднення інформації, що розглядатиметься на засіданні, може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину, з дотриманням вимог, передбачених ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», можуть проводитися закриті засідання Рахункової палати.

Засідання Рахункової палати проводяться згідно із затвердженим планом, але не рідше ніж один раз на місяць.

Рішення Рахункової палати приймаються відкритим голосуванням більшістю голосів від кількості присутніх на засіданні членів Рахункової палати і підписуються Головою Рахункової палати або особою, яка головувала на засіданні Рахункової палати.

Рахункова палата щороку готує та не пізніше 1 травня року, наступного за звітним, подає Верховній Раді України щорічний звіт про свою діяльність. Одночасно із поданням Верховній Раді України щорічного звіту Рахункова палата розміщує його на своєму офіційному вебсайті для відкритого доступу у формі відкритих даних відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

§ 9. Конституційно-правовий статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

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 (далі – Уповноважений), який у своїй діяльності керується Конституцією України, Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р., іншими законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Уповноважений не є правоохоронним органом, здійснюваний ним контроль має переважно політичний характер. Він виступає додатковим засобом захисту прав і свобод людини в Україні щодо інших правозахисних механізмів, заповнює прогалини і компенсує недоліки судових засобів захисту прав людини та відомчого контролю за адміністративними органами. Саме Уповноважений покликаний усунути недоліки законодавства щодо захисту прав людини.

Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є:

1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України;

2) додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами, зазначеними у ст. 2 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»;

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 з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі;

5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва 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 здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб. Діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не скасовує їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод.

Повноваження Уповноваженого не можуть бути припинені чи обмежені у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України або її розпуску (саморозпуску), введення воєнного або надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях.

Уповноважений призначається і звільняється з посади Верховною Радою України таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів. Призначенням вважається той кандидат, за якого проголосувала більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Уповноваженим може бути призначено громадянина України, який досяг 40-ка років, володіє державною мовою, має високі моральні якості, досвід правозахисної діяльності та протягом останніх 5 років проживає в Україні. Уповноважений призначається строком на 5 років, з дня складання ним присяги на сесії Верховної Ради України. Уповноважений не може мати іншого представницького мандата, обіймати будь-які інші посади в органах державної влади, виконувати іншу оплачувану чи неоплачувану роботу в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, крім викладацької, наукової або іншої творчої діяльності. Він також не може бути членом будь-якої політичної партії.

Не може бути призначено Уповноваженим особу, яка має непогашену або незняту судимість за вчинення злочину, крім реабілітованої, або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення.

Пропозиції щодо кандидатур(и) на посаду Уповноваженого вносять Голова Верховної Ради України або не менше однієї четвертої народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Повноваження Уповноваженого припиняються у разі:

1) відмови його від подальшого виконання обов'язків шляхом подання заяви про складення своїх повноважень;

2) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього;

3) набрання законної сили рішенням суду про визнання особи, яка обіймає посаду Уповноваженого, безвісно відсутньою або про оголошення її померлою;

4) складення присяги новообраним Уповноваженим;

5) смерті особи, яка обіймає посаду Уповноваженого.

Верховна Рада України приймає рішення про звільнення з посади Уповноваженого до закінчення строку, на який його було обрано, у разі:

1) порушення присяги;

2) порушення вимог щодо несумісності діяльності;

3) припинення громадянства України;

4) неспроможності протягом більше 4 місяців підряд виконувати обов'язки через незадовільний стан здоров'я чи втрату працездатності.

Висновок щодо наявності підстави для звільнення з посади Уповноваженого повинна дати тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України. Верховна Рада України за наявності зазначених підстав розглядає питання і приймає відповідну постанову про звільнення з посади Уповноваженого за поданням Голови Верховної Ради України або не менш як однієї четвертої народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Уповноважений вважається звільненим з посади, якщо за це проголосувала більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Припинення повноважень та звільнення з посади Уповноваженого оформляються відповідною постановою Верховної Ради України.

Уповноважений має право:

1) невідкладного прийому Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України, головами Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, Генеральним прокурором, керівниками інших державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовими та службовими особами;

2) бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, колегії прокуратури України та інших колегіальних органів;

3) звертатися до Конституційного Суду України з поданням:

– про відповідність Конституції України законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які стосуються прав і свобод людини і громадянина;

– про офіційне тлумачення Конституції України;

4) вносити в установленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина;

5) безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, бути присутнім на їх засіданнях;

6) на ознайомлення з документами, у тому числі тими, що містять інформацію з обмеженим доступом, та отримання їх копій в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах.

Доступ до інформації з обмеженим доступом здійснюється в порядку, встановленому законом;

7) вимагати від посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків;

8) запрошувати посадових і службових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються по справі;

9) відвідувати без попереднього повідомлення про час і мету відвідування такі місця:

– місця, в яких особи примусово тримаються за судовим рішенням або рішенням адміністративного органу відповідно до закону, в тому числі ізолятори тимчасового тримання, кімнати для затриманих та доставлених чергових частин органів Національної поліції, пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, кімнати для перебування тимчасово затриманих військовослужбовців, слідчі ізолятори, арештні доми, кримінально-виконавчі установи, приймальники-розподільники для дітей, загальноосвітні школи та професійні училища соціальної реабілітації, центри медико-соціальної реабілітації дітей, спеціальні виховні установи, військові частини, гауптвахти, дисциплінарні батальйони, спеціальні приймальники для тримання осіб, підданих адміністративному арешту, міські, районні управління та відділи, лінійні управління, відділи, відділення, пункти органів Національної поліції, спеціалізовані автомобілі (у тому числі спеціалізовані автомобілі з конвоєм), приміщення (кімнати) для тримання підсудних (засуджених) у судах, заклади примусового лікування;

– психіатричні заклади;

– пункти тимчасового розміщення біженців;

– приміщення для транзитних пасажирів у пунктах пропуску через державний кордон;

– будинки дитини, дитячі будинки-інтернати, притулки для дітей, дитячі будинки, загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, центри соціальної реабілітації дітей з інвалідністю, центри соціально-психологічної реабілітації дітей;

- психоневрологічні інтернати;
- геріатричні пансіонати, будинки-інтернати для громадян похилого віку та осіб з інвалідністю;

- пансіонати для ветеранів війни і праці;
- соціально-реабілітаційні центри.

Наведений перелік не є вичерпним;

10) бути присутнім на засіданнях судів усіх інстанцій, у тому числі на закритих судових засіданнях, за умови згоди суб'єкта права, в інтересах якого судовий розгляд оголошено закритим;

11) з метою захисту прав і свобод людини і громадянина особисто або через свого представника в установленому законом порядку:

- звертатися до суду про захист прав і свобод осіб, які через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність неспроможні самостійно захистити свої права і свободи; брати участь у судовому розгляді справ, провадження в яких відкрито за його позовами (заявами, клопотаннями (поданнями));

- вступати у справи, провадження в яких відкрито за позовами (заявами, клопотаннями (поданнями)) інших осіб, на будь-якій стадії їх судового розгляду;

- ініціювати незалежно від його участі у судовому провадженні перегляд судових рішень;

12) направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами заходів;

13) перевіряти стан додержання встановлених прав і свобод людини і громадянина відповідними державними органами, в тому числі тими, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, здійснюють виконання судових рішень, вносити в установленому порядку пропозиції щодо поліпшення діяльності таких органів у цій сфері;

14) здійснювати контроль за забезпеченням рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;

15) здійснювати інші повноваження, визначені законом.

Уповноважений *зобов'язаний* додержуватися Конституції України і законів України, інших правових актів, прав та охоронюваних законом інтересів людини і громадянина, забезпечувати виконання покладених на нього функцій та повною мірою використовувати надані йому права.

Уповноважений зобов'язаний зберігати конфіденційну інформацію. Це зобов'язання діє і після припинення його повноважень. У разі розголошення таких відомостей Уповноважений несе відповідальність у встановленому законодавством порядку. Уповноважений не має права розголошувати отримані відомості про особисте життя заявника та інших причетних до заяви осіб без їхньої згоди.

Уповноважений здійснює парламентський контроль за дотриманням права на доступ до публічної інформації.

Актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є *конституційне подання* Уповноваженого та *подання* Уповноваженого до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб.

Конституційне подання Уповноваженого – акт реагування до Конституційного Суду України щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційності) закону України чи іншого правового акта Верховної Ради України, акта Президента України та Кабінету Міністрів України, правового акта Автономної Республіки Крим; офіційного тлумачення Конституції України.

Подання Уповноваженого – акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина.

Уповноважений здійснює свою діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини і громадянина, які отримує:

- 1) за зверненнями громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників;
- 2) за зверненнями народних депутатів України;
- 3) за власною ініціативою.

Протягом першого кварталу кожного року Уповноважений представляє Верховній Раді України щорічну доповідь про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та їх посадовими і службовими особами, які порушували своїми діями (бездіяльністю) права і свободи людини і громадянина, та про виявлені недоліки в законодавстві щодо захисту прав і свобод людини і громадянина.

Щорічна доповідь повинна містити посилання на випадки порушень прав і свобод людини і громадянина, щодо яких Уповноважений уживав необхідних заходів, на результати перевірок, що здійснювалися протягом року, висновки та рекомендації, спрямовані на поліпшення стану забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

У разі необхідності Уповноважений може представити Верховній Раді України спеціальну доповідь (довіді) з окремих питань дотримання в Україні прав і свобод людини і громадянина. За щорічною та спеціальною (спеціальними) доповідями Уповноваженого Верховна Рада України приймає постанову.

Втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб у діяльність Уповноваженого забороняється.

Він не зобов'язаний давати пояснення по суті справ, які закінчені або перебувають у його провадженні.

Уповноважений користується правом недоторканності на весь час своїх повноважень. Він не може бути без згоди Верховної Ради України притягнутий до кримінальної відповідальності або підданий заходам адміністративного стягнення, що накладаються в судовому порядку, затриманий, заарештований, підданий обшуку, а також особистому огляду. Повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення може бути здійснено Уповноваженому лише Генеральним прокурором. За порушення законодавства щодо гарантій діяльності Уповноваженого, його представників та працівників секретаріату винні особи притягуються до відповідальності згідно з чинним законодавством.

Після закінчення строку повноважень, на який особу було обрано на посаду Уповноваженого, їй надається робота (посада), на якій вона працювала до призначення, і яка зберігається за нею на час виконання нею обов'язків Уповноваженого, а в разі неможливості надання цієї роботи (посади) – інша рівноцінна робота (посада) на тому ж або, за її згодою, іншому підприємстві, в установі, організації.

Уповноважений і його представники, які працюють на постійній основі, підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню відповідно до законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Питання для самоконтролю

1. Дайте визначення парламенту та з'ясуйте його місце в системі вищих органів державної влади.
2. Охарактеризуйте види парламентів.
3. Розгляньте способи формування парламентів.
4. Дайте характеристику органів, які утворюються в структурі парламенту (керівництво, комітети (комісії), партійні фракції).
5. Окресліть функції та компетенцію парламенту.
6. Охарактеризуйте правовий статус депутатів парламенту.
7. Проаналізуйте повноваження Верховної Ради України.
8. Розгляньте особливості конституційно-правового статусу народних депутатів України.
9. Визначте порядок формування та повноваження Рахункової палати.
10. Розгляньте компетенцію Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Розділ 15

УРЯД У СУЧАСНИХ ДЕРЖАВАХ

§ 1. Уряд у системі органів виконавчої влади

Відповідно до теорії поділу влади, виконавча влада є однією з трьох самостійних і незалежних гілок державної влади. Ефективне функціонування виконавчої влади, створення оптимальної системи її органів, що здійснюють державне управління у різних сферах і галузях суспільного життя, є запорукою успішної діяльності будь-якої сучасної держави. Масштаби функціонування виконавчої влади є найбільшими у державі. До сфери її безпосереднього відання належать величезні правові, інформаційні, економічні, технічні, ідеологічні, організаційні та інші ресурси. Виконавчою владою охоплюється найширша сфера відносин у державі.

Виконавча влада – це система державних органів та їх посадових осіб, які реалізують виконавчо-розпорядчі функції на політичному та адміністративному рівнях.

Політична й адміністративна складові виконавчої влади являють собою органічну єдність.

За класичною концепцією поділу державної влади, *виконавча функція* характеризується тим, що органи виконавчої влади безпосередньо виконують закони та інші нормативно-правові акти законодавчої влади і глави держави.

Розпорядча функція характеризується тим, що для виконання нормативно-правових актів законодавчої влади і глави держави органи виконавчої влади від свого імені видають управлінські акти, дають відповідні розпорядження.

Ці функції притаманні лише виконавчій владі і не збігаються з функціями інших гілок влади. На долю саме цієї гілки влади покладається найбільша частина загальнодержавних завдань і функцій.

У системі органів виконавчої влади особлива роль належить уряду країни. Слово «уряд» знайоме і зрозуміле кожній людині й не потребує особливого розшифрування. Однак дати визначення цього поняття все ж непросто, тому що на відміну, скажімо, від парламенту, який у будь-якій державі є органом, який видає закони, поняття «уряд» неоднозначне. Складність полягає в тому, що за різних форм правління цим словом позначаються зовсім не рівнозначні органи (за їх владними повноваженнями, способом формування і місцем у системі державного механізму). Якщо взяти найпростіший зміст цього слова (на побутовому рівні), уряд – це центральний орган, який здійснює загальне керівництво державними (публічними) справами і відповідає перед народом за свою діяльність.

У найпоширенішому розумінні **уряд** – це вищий колегіальний орган виконавчої влади загальної компетенції, який очолює державну адміністрацію та здійснює загальнонаціональне управління.

Варто відзначити, що таке визначення стосується парламентарних форм правління, тоді як до президентських республік або до дуалістичних і абсолютних монархій воно навряд чи підійде. Справа в тому, що у таких країнах поняття уряду, як колегіального органу, відсутнє. Наприклад, «кабінет» при Президентові США не може розглядатися як колегіальний орган, оскільки рішення на засіданнях членів кабінету приймаються не більшістю голосів, не колегією, а главою держави одноосібно. У країнах Латинської Америки уряд, створюваний і очолюваний президентом, відіграє при ньому лише роль адміністративно-розпорядчого органу.

Так чи інакше зрозуміло, що уряд являє собою орган, який координує різні напрями владної діяльності, управляє різноманітними галузями життя: оборона, охорона громадського порядку, закордонні справи, економіка, освіта, культура тощо.

Уряд – поняття узагальнене. Іноді воно називається кабінетом чи радою міністрів. Урядом називається колегіальний орган виконавчої влади у Вірменії, Греції, Грузії, Данії, Ірландії, Іспанії, Литві, Нідерландах, Португалії, Румунії. Кабінетом міністрів називається уряд в Азербайджані, Латвії, Туркменістані. А у Республіці Білорусь використовується подвійне найменування «Уряд – Кабінет міністрів». Радою Міністрів називається уряд в Італії, Польщі. У Франції використовуються всі три поняття: Уряд як орган виконавчої влади, уряд під головуванням президента називається Радою міністрів, а під головуванням прем'єр-міністра – Кабінетом міністрів.

Варто відзначити, що у назві уряду федеративних держав позначається територіальний устрій. Так, у ФРН він називається Федеральний уряд, а у Швейцарії – Федеральна рада.

Уряд може очолювати глава уряду (прем'єр-міністр, голова ради міністрів, канцлер) або інша посадова особа (наприклад, прем'єр Державної ради КНР). У президентських республіках та абсолютних і дуалістичних монархіях главою уряду (виконавчої влади) є глава держави. У президентських республіках, як виняток, виконавчу владу може очолювати віце-президент або адміністративний прем'єр-міністр. Створення або скасування останньої відповідальної державної посади залежить цілком від президента, який передає йому частину своїх повноважень, як правило соціально-економічного характеру. У класичних президентських республіках глава держави присутній на всіх засіданнях уряду (кабінету) і безпосередньо керує ним.

У країнах із парламентарними формами правління (Естонія, ФРН, Японія) виконавчу владу очолює уряд. Наприклад, у ст. 86 Конституції Естонської Республіки 1992 р. зазначено, що «виконавча державна влада належить Урядові Республіки», у ст. 65 Конституції Японії 1946 р. проголошено, що «виконавча влада здійснюється Кабінетом, який згідно з ч. 1 ст. 66 цієї Конституції складається

з Прем'єр-міністра та інших державних міністрів». При цьому глава держави не входить до системи виконавчої влади, на нього покладено суто представницькі функції, і тому на процес прийняття важливих політичних рішень він не впливає.

У президентських республіках, а також в абсолютних і дуалістичних монархіях (Аргентина, Бруней, Катар, Мексика) виконавчу владу очолює глава держави (президент або монарх). Наприклад, у розділі 1 ст. II Конституції США 1787 р. проголошено, що «виконавча влада надається Президентові Сполучених Штатів Америки»; у ст. 95 Конституції Республіки Білорусь 1994 р. визначено, що «Президент Республіки Білорусь є главою держави та виконавчої влади».

Уряд постійно взаємодіє з різними органами державної влади і, перш за все, з парламентом. Тією чи іншою мірою вищий представницький (законодавчий) орган здійснює контроль за урядом і політикою, яку він проводить. Найбільш широко і послідовно контрольні повноваження парламенту проявляються у рамках парламентських форм правління.

Глава держави бере участь у формуванні уряду (юридично або формально), а в президентській республіці, абсолютній та дуалістичній монархії – очолює його.

Відсутним є вплив на діяльність уряду і органів конституційної юрисдикції. Їм належить право вирішувати питання стосовно конституційності актів уряду, крім того, саме орган конституційної юрисдикції у суперечливих випадках вирішує питання про компетенцію уряду.

У демократичних країнах суттєвими є взаємовідносини уряду з інститутами громадянського суспільства, перш за все з політичними партіями, оскільки в парламентарних республіках і монархіях уряд сильно залежить від представлених у парламенті політичних партій.

Уряд керує роботою міністерств та інших органів виконавчої влади. Діяльність цих органів координує і спрямовує безпосередньо глава уряду або, за його прямим дорученням, один із його заступників.

За партійним складом сучасні уряди поділяються на *партійні й безпартійні*.

Партійні уряди можуть бути: однопартійні, двопартійні, багатопартійні коаліційні уряди, багатопартійні уряди «національної» чи «народної» єдності, службові (технократичні) уряди.

Однопартійні уряди формуються при парламентських формах правління як у республіках, так і в монархіях. Їх формує партія, що має більшість місць у парламенті, з числа своїх членів (наприклад, у Великій Британії, Канаді). Такий же уряд існує в напівпрезидентських республіках, де члени уряду, як правило, є членами партії, до якої належить президент (наприклад, у Франції).

Двопартійний уряд традиційно формується у ФРН. Правлячими політичними партіями у ФРН є Християнсько-демократичний союз/Християнсько-соціальний Союз (ХДС/ХСС) і Соціал-демократична партія Німеччини (СДПН). Однак жодна з цих партій не може забезпечити парламентської більшості.

Багатопартійні коаліційні уряди створюються в країнах із парламентською формою правління, у яких жодна з політичних партій не має у своєму розпорядженні більшості в парламенті. Подібна ситуація, як правило, складається

в Італії, Бельгії, Нідерландах. До складу такого уряду входять представники партій зі схожою політичною орієнтацією. Можуть складатися коаліції правих партій, лівих партій, правоцентристська і лівоцентристська коаліції.

У надзвичайних ситуаціях можуть формуватися і так звані *уряди «національної» чи «народної» єдності*, до складу яких входять найбільш великі впливові партії, представлені в парламенті, незважаючи на серйозні політичні розбіжності між ними. Такі уряди варто відрізняти від коаліційних урядів, у яких представлені члени партій схожої політичної орієнтації. Уряд «національної єдності» сформувався, наприклад, у Великій Британії у роки другої світової війни. Тоді до його складу увійшли представники конфронтуючих у політичній боротьбі партій – консерваторів і лейбористів, а також ліберальної партії. Після другої світової війни уряд «національної» єдності було сформовано в Бельгії із соціалістів і комуністів – з одного боку, лібералів – із другого, і католиків – із третього.

Службові (технократичні) уряди складаються з вищих чиновників, фахівців, технократів. Після другої світової війни такі уряди були сформовані в Італії, Марокко, Нідерландах, Португалії, Фінляндії. Можливість утворення службового уряду може передбачатися й конституцією. Так, у Болгарії утворення службового уряду можливо, якщо парламентськими групами не досягнуто згоди про утворення уряду, але даний крок повинен супроводжуватися розпуском парламенту і призначенням нових парламентських виборів. Варто зазначити, що такі уряди не приймають значних і важливих рішень, а займаються лише поточним управлінням країною.

Безпартійні уряди характерні для країн з абсолютною монархією, де взагалі немає політичних партій або вони заборонені. Це природна безпартійність як держави, так і уряду. Такі безпартійні уряди діють в ОАС, Омані, Катарі тощо.

Безпартійні уряди можуть утворюватися за диктаторських режимів, коли всі політичні партії заборонені, а уряд формують військові. До речі, можна додати, що за диктаторських режимів не може бути й однопартійного уряду, оскільки єдина партія за диктатури є просто групою прихильників диктатора (військовою хунтою).

Залежно від підтримки уряду парламентом виокремлюють ще два типи уряду: уряд більшості й уряд меншості. Найпоширенішим варіантом є *уряд більшості*, що спирається на підтримку партійних фракцій, які утворюють коаліцію.

Уряд меншості може формуватися або фракцією, або коаліцією, яка не спирається на більшість. Існування урядів меншості може бути результатом політичних конфліктів; неможливістю досягнення компромісів і, як наслідок, небажання об'єднуватися. Але, з огляду на необхідність формування уряду, вони поступаються лідерством своїм політичним суперникам і обіцяють їм певний час не втручатися в їхню діяльність і не голосувати проти. Уряд меншості існує, зазвичай, нетривалий час, поки не виникне новий конфлікт і, як правило, така ситуація закінчується розпуском парламенту й призначенням нових виборів. Уряд меншості – дуже нестійкий, і утворюється він у кризовій ситуації. Такі уряди також можуть називатися службовими, тимчасовими, перехідними (Данія, Швеція).

§ 2. Способи формування та структура урядів

Розглядаючи спосіб формування уряду, необхідно звернути увагу на те, що він залежить від форми правління.

Виділяють два способи формування уряду: *парламентський* і *позапарламентський*. Іноді говорять і про *змішаний* спосіб формування уряду.

Парламентський спосіб формування уряду застосовується в країнах з парламентарними формами правління за результатами парламентських виборів (якщо в державі двопалатний парламент, то, зазвичай, після виборів до нижньої палати). Мандат на формування уряду в цих країнах одержує та партія або партійна коаліція, яка перемогла на виборах до парламенту, тобто одержала більшість місць у парламенті (у нижній палаті). За загальним правилом, глава держави за підтримки парламентської більшості призначає главу уряду, який формує склад уряду і представляє його разом із програмою дій на затвердження парламенту. Враховуючи те, що уряд формується парламентом, він є і відповідальним перед ним. Парламент може висловити уряду вотум недовіри, що призводить до його відставки.

Даний спосіб формування уряду має певні відмінності в різних країнах. Крім загальної процедури формування уряду, де визначені спільні дії парламенту та глави держави, парламенту інколи належить право самостійно формувати уряд. Прем'єр-міністром може стати лідер політичної партії, що отримала абсолютну більшість у парламенті. Склад уряду має бути схвалений обома палатами парламенту, глава держави призначає прем'єр-міністра за поданням обох палат парламенту.

Необхідно зазначити, що, незалежно від співвідношення і послідовності дій глави держави і парламенту, вирішення питання про формування уряду зумовлене, насамперед, не юридичними чинниками, а реальною розстановкою політичних сил та їх представництвом у парламенті. При цьому виняток можуть становити лише ті ситуації, коли жодна з політичних партій не має більшості в парламенті. У таких випадках роль глави держави при визначенні прем'єр-міністра може бути вирішальною, але саме ж існування уряду буде залежати від реакції парламенту.

Позапарламентський спосіб формування уряду застосовується у президентських республіках, а також в абсолютних і дуалістичних монархіях. За зазначеною системою, глава держави особисто очолює уряд, одноосібно, без участі парламенту, призначає міністрів, які підпорядковані йому та несуть перед ним відповідальність. За загальним правилом, посада прем'єр-міністра в таких державах відсутня. Уряд не підконтрольний парламенту, і парламент не може висловити йому вотум недовіри.

У деяких президентських республіках (США, Уругвай, Чилі) призначення главою держави міністрів потребує формального схвалення парламенту.

Уряди східних монархій (Бахрейн, Катар, Кувейт, Оман, Саудівська Аравія) формуються переважно із осіб, які належать до правлячої сім'ї. Відповідальність такий уряд буде нести лише перед монархом.

У напівпрезидентських республіках існує *змішаний спосіб* формування уряду, оскільки у цьому процесі беруть участь і глава держави, і парламент (Греція, Україна, Франція). Повноваження виконавчої влади формально розподіляються між урядом і президентом. Взаємовідносини між ними прийнято визначати як дуалізм (подвійність) виконавчої влади не є однаковим. Уряд входить до неї саме як окрема структурна ланка, а президент – через певний обсяг своїх повноважень щодо виконавчої влади.

Досить специфічним є спосіб формування уряду в Німеччині, оскільки у певних випадках має місце синхронізація процесів припинення повноважень діючого уряду з формуванням нового складу. Це здійснюється за допомогою конструктивного вотуму недовіри, який передбачає висловлення парламентом або окремою його палатою вотуму недовіри уряду з одночасним призначенням глави нового уряду.

У Конституції ФРН закріплено, що до закінчення відведеної каденції Федеральний канцлер може бути усунутий зі свого поста тільки через конструктивний вотум недовіри, тобто через утворення нової урядової більшості в Бундестазі і обрання нового канцлера. Зі свого боку Федеральний канцлер через вотум довіри, тобто питання про довіру його кандидатурі зі сторони урядової коаліції, може достроково припинити повноваження Бундестагу. Непідтверджений вотум довіри канцлеру означає, що діюча урядова коаліція не є дієздатною, водночас у парламенті немає іншої більшості для створення нового уряду і переобрання канцлера через конструктивний вотум недовіри. У такому випадку Федеральний канцлер просить Федерального президента достроково припинити повноваження Бундестагу поточної каденції і призначити нові вибори.

Структура урядів сучасних держав є досить різноманітною. Разом із тим її можна звести до двох основних моделей:

1) *континентальна модель* передбачає, що до складу уряду входять глави усіх міністерств і відомств із загальнонаціональною компетенцією. Це зумовлює велику чисельність уряду, що іноді призводить до зменшення ефективності його роботи. Тому в багатьох країнах, де діє зазначена модель (континентальні країни Європи, США), в структурі урядів створюються вузькі колегіальні органи – президії (Італія);

2) *англосаксонська модель* передбачає, що до складу уряду, як кабінету, входять не всі політичні керівники міністерств та відомств, а лише ті, хто очолює найважливіші з них. Уряду в широкому розумінні цього слова тут просто не існує. Тому поняття уряду і кабінету збігаються. В країнах, яким притаманна така модель побудови уряду (Австралія, Канада, Нова Зеландія), кабінет існує на підставі конституційної традиції. Він визначає та спрямовує всю урядову політику, але не видає жодних правових актів. Рішення кабінету мають характер політичної директиви.

Сьогодні в конституційній теорії існує певний «класичний» перелік міністерських посад, які обов'язково входять до складу уряду, а саме:

1) глава уряду – керівник вищого колегіального органу виконавчої влади. Він, відповідно до конституції, очолює і керує урядом та має в ньому особливий статус.

Глава уряду є центральною політичною фігурою та має значні повноваження. Він визначає склад уряду, вирішує питання щодо його внутрішньої структури і організації, а участь парламенту і глави держави в цьому процесі досить часто має формальний характер.

У країнах із парламентарними формами правління та напівпрезидентських республіках глава уряду реалізує не лише власні урядові повноваження, а й досить часто більшість владних повноважень і прерогатив глави держави. У деяких республіках, за певних умов, глава уряду може тимчасово заміщувати президента.

Встановлений в основних законах порядок формування уряду передбачає, що відставка глави уряду майже завжди тягне відставку всього уряду;

2) заступники глави уряду, які називаються по-різному в різних країнах: заступник прем'єр-міністра (Ірландія, Молдова, Португалія), заступник голови уряду (Греція, Іспанія), віце-канцлер (Австрія), віце-прем'єр-міністр (Україна) тощо;

3) міністри – керівники найважливіших центральних органів виконавчої влади – міністерств, що входять до структури уряду;

4) парламентський секретар. Так називають державного чиновника, що підтримує контакти і зв'язки з парламентом. Уже в назві позначається, чим повинен займатися цей член уряду. Такі чиновники є в Австрії, а також у Великій Британії;

5) міністри без портфеля – це члени уряду, які не очолюють міністерства, а виконують важливі урядові функції постійного або тимчасового характеру. Вони є посадовими особами і мають право вирішального голосу на засіданнях уряду.

У переважній більшості країн світу в конституціях не йде мова про структуру і склад уряду, проте в деяких із них зазначено, що ці питання регулюються законами. Не визначається на рівні основного закону і кількісний склад уряду. Проте може бути встановлена як мінімальна, так і максимальна кількість членів уряду (Бельгія, Ірландія, Ліхтенштейн, Люксембург, Норвегія, Швейцарія).

Фактично номінальна чисельність складу урядів багатьох країн невелика, і кількість міністрів рідко перевищує 20 осіб.

Досить часто в країнах на рівні конституції або спеціального закону встановлюються певні вимоги до кандидатів на посаду члена уряду: належність до громадянства (за народженням або внаслідок натуралізації); вікові обмеження тощо.

В абсолютній більшості держав передбачені певні обмеження, пов'язані зі здійсненням членами уряду депутатського мандату (Норвегія, США, Франція). Разом із тим існують країни, в яких міністри, навпаки, можуть бути членами парламенту, хоча і не зобов'язані.

Іноді конституції містять норми, що забороняють кандидатам у міністри займатися певною професійною діяльністю або займати певні оплачувані посади

(Румунія, Франція, ФРН); в конституціях мусульманських країн, Норвегії та Швеції містяться вимоги, пов'язані з віросповіданням кандидатів у міністри. Низка конституцій містить вимоги до морального вигляду і компетенції майбутніх міністрів (наприклад, у Фінляндії президент повинен включати до складу Державної ради чесних і порядних громадян, які є корінними жителями країни). У країнах з однопартійною системою зазвичай передбачається своєрідний партійний ценз для членів уряду.

У багатьох країнах світу при урядах створюються різноманітні політичні чи тимчасові спеціальні органи (комітети, комісії), які відіграють важливу роль у здійсненні урядової політики. Система комітетів достатньо розповсюджена і в кожній країні має свою специфіку. Особливість їх правового статусу полягає у тому, що вони діють від імені уряду, який делегував їм відповідні повноваження.

Основною формою функціонування уряду є проведення його чергових засідань. У парламентських державах такі засідання, як правило, проводяться в період парламентської сесії 1 (Іспанія, Нідерланди), 2 (Ірландія, Японія) або 3 (Норвегія) рази на тиждень. Іноді практикується «спільне засідання», що проводиться не рідше 1 разу на тиждень під час парламентської сесії (Швеція). В кінці кожного тижня проводяться «засідання за ланчем». Іншою формою функціонування уряду є діяльність комітетів кабінету (ФРН, Франція).

§ 3. Функції та компетенція уряду

Практично всі автори, які пишуть про уряд, зазначають, що урядові органи виконавчої влади наділені досить широкими повноваженнями, широкою компетенцією.

Компетенція уряду – це сукупність юридично встановлених функцій і повноважень органу виконавчої влади стосовно предмета його відання.

При цьому функції визначають напрями, сфери дії органу виконавчої влади чи посадової особи, тоді як повноваження визначають, що вони можуть або повинні робити стосовно конкретного предмета відання.

Обсяг компетенції урядів у конституціях різних країн визначається по-різному, але здебільшого ці положення сформульовані досить лаконічно. Детально обсяг компетенції уряду визначається основним законом вкрай рідко. Наприклад, у Конституції Португальської Республіки 1976 р. міститься спеціальна глава 3, яка має назву «Компетенція». Вона складається з п'яти статей: ст. 200 «Політична компетенція», ст. 201 «Законодавча компетенція», ст. 202 «Адміністративна компетенція», ст. 203 «Компетенція Ради міністрів», ст. 204 «Компетенція членів Уряду», у яких досить докладно викладені урядові повноваження.

В основних законах парламентарних монархій (Бельгія, Данія, Іспанія, Люксембург, Нідерланди, Норвегія) є лише загальні фрази стосовно того, кому належить виконавча влада або хто її здійснює.

У конституціях деяких країн (Греція, Італія) не визначено не лише предметний зміст компетенції урядів, а навіть їх роль у здійсненні державної влади.

Наприклад, у ст. 20 Конституції Французької Республіки 1958 р. встановлено, що «Уряд визначає і здійснює політику Нації»; у гл. VI «Федеральний уряд» Основного Закону ФРН 1949 р. взагалі нічого не йдеться про компетенцію урядів.

У федеративних державах (крім Швейцарії), як правило, розмежовується компетенція між союзом і суб'єктами федерації.

Отже, можна констатувати, що конституції багатьох країн не визначають предметної компетенції урядів. У текстах основних законів відсутні положення, на основі яких можна було б встановити фактичний обсяг урядових повноважень.

Для більшості країн характерний розрив між юридичним і фактичним статусом уряду. Узагальненість і абстрактність конституційної регламентації дає можливість концентрувати саме в органах виконавчої влади основні повноваження при збереженні формальних принципів, встановлених конституцією.

Серед найважливіших *функцій уряду* можна виділити найтиповіші:

1. *Виконання законів.* За теорією поділу влади, виконавча влада належить уряду. Він мусить забезпечити точне і неухильне дотримання законів, прийнятих парламентом.

2. *Управління державним апаратом.* Уряд здійснює добір і розстановку кадрів державних працівників, спрямовує і контролює їх діяльність. Ця функція здійснюється через міністерства, відомства, департаменти тощо. Уряд виступає як керівний центр щодо різних ланок державного апарату в цілому.

3. *Нормотворча діяльність.* Уряд видає різні нормативні акти на основі парламентських законів у зв'язку з необхідністю втілення їх у життя. Ця діяльність здійснюється урядом за уповноваженням парламенту. Уряд не втручається у сферу предметної компетенції парламенту. Такі акти мають підзаконний адміністративний характер. В інших випадках уряд видає нормативні акти з прямих або непрямих приписів парламенту, втручаючись у його компетенцію. Але це відбувається внаслідок того, що парламент делегує (передає) свої повноваження уряду. Подібні нормативні акти в даному разі не мають підзаконного характеру, а мають таку ж юридичну силу, як і парламентські акти (закони).

4. *Контроль за законодавчою діяльністю парламенту.* Уряд має право законодавчої ініціативи й активно впливає на законодавчий процес. У парламентарних країнах уряд є головним джерелом законодавчої ініціативи та здійснює керівництво партійними фракціями; у президентських республіках позапарламентський спосіб формування уряду дещо послаблює цю сторону діяльності уряду, що компенсується правом вето глави держави, яке він активно використовує.

5. *Підготовка, внесення і виконання бюджету.* Складання прибуткової і видаткової частин бюджету здійснюють різні ланки виконавчої влади. Законопроект вноситься урядом для затвердження парламентом. Внесення поправок, доповнень і змін у проект бюджету можливе лише за згодою уряду. Незатвердження бюджету протягом визначеного терміну дає йому змогу ввести у дію власний законопроект, навіть якщо він не отримав схвалення парламенту. Деякі науковці стверджують, що право контролювати виконання бюджету, яке належить парламенту, в реальній дійсності має оманливий характер.

6. *Здійснення зовнішньої політики.* Уряд керує здійсненням зовнішньої політики держави. Він визначає напрями діяльності тих органів, за допомогою яких здійснюються зовнішньополітичні функції держави. Формування дипломатичного і консульського апарату, керівництво розвідувальними органами, укладення договорів, участь у переговорах – усе це здійснюється безпосередньо урядом.

7. *Надзвичайні повноваження.* Умови здійснення урядом надзвичайних повноважень досить чітко викладені у конституціях або містяться у спеціальних законах про надзвичайний стан.

Отже, на практиці до найважливіших повноважень уряду належать: 1) виконання законів; 2) формування державного апарату виконавчої влади і керівництво його діяльністю (міністерствами, відомствами); 3) розроблення і виконання бюджету; 4) реалізація зовнішньої політики; 5) охорона правопорядку; 6) право законодавчої ініціативи; 7) прийняття поточних нормативних актів, що конкретизують законодавство й інші повноваження.

Важливе значення для характеристики правового статусу урядів мають питання їх юридичної відповідальності за виконання своїх повноважень.

Розрізняють два види конституційно-правової відповідальності:

1) *політична відповідальність уряду* – це політико-правова відповідальність уряду та окремих його членів перед парламентом (главою держави) за здійснюваний ним політичний курс та управлінську діяльність. Залежно від існуючої форми державного правління уряд політично відповідає або перед парламентом (за парламентарної і змішаної форми державного правління), або перед главою держави (за змішаної і президентської форми державного правління), або одночасно перед парламентом і главою держави (за змішаної форми державного правління);

2) *юридична відповідальність уряду* – це відповідальність окремих членів уряду за вчинення ними правопорушення під час виконання своїх посадових обов'язків. Характерною ознакою такої відповідальності є те, що вона завжди індивідуалізована, тобто до відповідальності притягаються лише окремі вищі посадові особи, а не уряд у цілому. Іншою її особливістю є те, що зазначена відповідальність має місце за різних форм державного правління.

Розрізняють наступні види конституційно-правової відповідальності уряду:

1) *абсолютно парламентський* – виникає, коли уряд несе відповідальність у повному обсязі виключно перед парламентом;

2) *обмежено парламентський* – якщо він відповідальний в основному перед парламентом і лише частково перед главою держави;

3) у країнах, де уряд відповідає рівною мірою перед парламентом і главою держави, існує *напівпарламентський вид* його політичної відповідальності;

4) *обмежено позапарламентський* означає повну відповідальність уряду перед главою держави і в чітко обмеженому обсязі – перед парламентом;

5) *абсолютно позапарламентський* – виключно перед главою держави.

Політична відповідальність уряду може наставати у таких формах:

1) *солідарна відповідальність* – відставка всього складу уряду за рішенням глави держави;

2) *індивідуальна відповідальність* – звільнення з посад окремих членів уряду.

Механізм відповідальності виконавчої влади перед парламентом як єдиним органом законодавчої влади може бути окреслений поняттям «взаємовідносини довіри» – коли законодавчий орган довіряє виконавчій владі, прем'єр-міністр і члени уряду зберігають свої посади, але уряд подає у відставку й замінюється новим у випадку, якщо виконавча влада, за будь-яких причин, втрачає цю довіру. В деяких випадках цей процес може супроводжуватися необхідністю проведення нових виборів до законодавчого органу чи реструктуризації всередині вже існуючої законодавчої влади (утворення нових коаліцій серед парламентських партій) з метою формування нового уряду, який користувався б підтримкою більшості.

Особливий спосіб відповідальності уряду існує в країнах колишнього соціалістичного табору й сучасних державах соціалістичної орієнтації (В'єтнам, Китай, КНДР), де він формально відповідає перед вищим представницьким органом державної влади, а фактично (в умовах однопартійної системи) – перед партійним керівництвом, з огляду на те, що принципи поділу влади й парламентаризму не сприймаються пануючою в цих країнах державно-правовою доктриною.

§ 4. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (ст. 113 Конституції України). Він здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Кабінет Міністрів України здійснює постійний контроль за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства України, вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів. Правовий статус уряду визначається Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України. Як і інші державні органи, Кабінет Міністрів України здійснює свою владу на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

До основних завдань Кабінету Міністрів України належать:

1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України;

2) забезпечення реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору;

3) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості;

4) забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

5) розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм;

6) забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави;

7) забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

8) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

9) організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;

10) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю (ст. 116 Конституції України).

Діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості.

Кабінет Міністрів України є колегіальним органом. Уряд приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях. Він регулярно інформує громадськість через засоби масової інформації про свою діяльність, залучає громадян до процесу прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення. Прийняття Кабінетом Міністрів України актів, що містять інформацію з обмеженим доступом, можливе лише у випадках, визначених законом, у зв'язку із забезпеченням національної безпеки та оборони України. Всі рішення Уряду підлягають обов'язковому оприлюдненню, крім актів, що містять інформацію з обмеженим доступом.

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» діяльність Уряду спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування, правової політики, законності, забезпечення

прав і свобод людини та громадянина, запобігання і протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності.

Зміст функцій і компетенції Кабінету Міністрів закладено у ст. 116 Конституції України. Деталізуються вони в Законі «Про Кабінет Міністрів України». Функції (основні напрямки діяльності) Кабінету Міністрів України є багатоманітними і можуть бути класифіковані за різними критеріями:

1) *за сферами впливу* (так звані предметні функції): політична, економічна, бюджетна, адміністративно-організаційна, гуманітарна, екологічна, забезпечення прав і свобод громадян, забезпечення державного суверенітету і національної безпеки;

2) *за правовими формами діяльності* (так звані інструментальні функції): правозастосовна, контрольна, нормотворча, установча, інтерпретаційна;

3) *за часом виконання*: постійні й тимчасові;

До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри.

За поданням Прем'єр-міністра України Верховна Рада України може призначити міністрами осіб, які не очолюють міністерств. До складу Кабінету Міністрів України може бути призначено не більше двох таких міністрів.

Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України.

Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до ст. 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.

Членами Кабінету Міністрів України можуть бути громадяни України, які мають право голосу, вищу освіту та володіють державною мовою. Не може бути призначена на посаду члена Кабінету Міністрів України особа, яка має судимість, не погашену або не зняту в установленому законом порядку, або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення.

Члени Кабінету Міністрів України не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку. У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності посади члена Кабінету Міністрів України з іншими видами діяльності, такий член Кабінету Міністрів України у 20-денний строк з дня виникнення цих обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про відставку.

Особа, призначена на посаду члена Кабінету Міністрів України, у день свого призначення перед вступом на посаду складає на пленарному засіданні Верховної Ради України присягу.

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України.

Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити Верховній Раді України про свою відставку.

Відставка або смерть Прем'єр-міністра України, прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України мають наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України. У цих випадках Верховна Рада України здійснює формування нового складу Кабінету Міністрів України у строки і в порядку, що визначені Конституцією.

Кабінет Міністрів України, який склав повноваження перед новообраною Верховною Радою України, або відставку якого прийнято Верховною Радою України, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України.

Член Кабінету Міністрів України (крім Прем'єр-міністра України) може бути звільнений з посади Верховною Радою України:

1) шляхом прийняття відставки члена Кабінету Міністрів України за поданням ним заявою про відставку;

2) за поданням Прем'єр-міністра України (стосовно Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України таке подання вноситься за згодою Президента України);

3) за поданням Президента України – Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України;

4) за власною ініціативою.

Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, видає обов'язкові для виконання акти – постанови і розпорядження.

Акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов, а з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань – у формі розпоряджень.

Підписує акти Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністр України.

Право ініціативи щодо прийняття актів Кабінету Міністрів України мають члени Кабінету Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, державні колегіальні органи, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації.

Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України приймаються на засіданнях Кабінету Міністрів України шляхом голосування більшістю голосів від

посадового складу Кабінету Міністрів України. Якщо проєкт рішення отримав підтримку рівно половини посадового складу Кабінету Міністрів України, і за цей проєкт проголосував Прем'єр-міністр України, рішення вважається прийнятим.

Постанови Кабінету Міністрів України, крім постанов, що містять інформацію з обмеженим доступом, набирають чинності з дня їх офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими постановами, але не раніше дня їх опублікування.

Прийняття Кабінетом Міністрів України актів, що містять інформацію з обмеженим доступом, можливе лише у випадках, визначених законом, у зв'язку із забезпеченням національної безпеки та оборони України. У випадках, передбачених законом, постанови або їх окремі положення, що містять інформацію з обмеженим доступом, не підлягають опублікуванню і набирають чинності з моменту їх доведення в установленому порядку до виконавців, якщо цими постановами не встановлено пізніший термін набрання ними чинності.

Розпорядження Кабінету Міністрів України набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо цими розпорядженнями не встановлено пізніший термін набрання ними чинності.

Акти Кабінету Міністрів України з питань державної митної справи набирають чинності в порядку, визначеному Митним кодексом України.

Постанови Кабінету Міністрів України публікуються в Офіційному віснику України, газеті «Урядовий кур'єр», акти Кабінету Міністрів України також оприлюднюються шляхом їх розміщення на офіційному вебсайті Кабінету Міністрів України.

Конституція України, закони, положення яких присвячені врегулюванню питань правового статусу Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, у цілому визначають стратегію та ключові напрями взаємодії вказаних структур. При цьому ефективне функціонування системи органів виконавчої влади залежить від стабільності та прогнозованості відносин між органами, у яких реалізуються повноваження органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України; вносить подання Президентові України щодо призначення голів місцевих державних адміністрацій тощо. При цьому голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні не лише перед Президентом України, а й перед Кабінетом Міністрів України, а також підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Кабінет Міністрів України затверджує положення про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, а також типові регламенти місцевих державних адміністрацій, якими визначаються організаційно-процедурні питання діяльності останніх.

Підсумовуючи наведене, варто зазначити, що 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.

Ці функції притаманні лише виконавчій владі і не збігаються з функціями інших гілок влади. На долю саме цієї гілки влади покладається найбільша частина загальнодержавних завдань і функцій.

Питання для самоконтролю

1. Дайте визначення уряду та з'ясуйте його роль у системі органів виконавчої влади.
2. Назвіть види урядів за різними критеріями.
3. Проаналізуйте способи формування уряду.
4. Визначте структуру уряду.
5. Охарактеризуйте основні повноваження уряду в сучасних країнах.
6. Назвіть форми відповідальності уряду.
7. Розкрийте порядок формування Кабінету Міністрів України.
8. Визначте вимоги, що висуваються до членів Кабінету Міністрів України.
9. Охарактеризуйте юридичну силу актів Кабінету Міністрів України.

Розділ 16

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

§ 1. Поняття, види та ознаки центрального органу виконавчої влади

На відміну від законодавчої влади, яку здійснює лише один орган державної влади – парламент – виконавчу владу реалізує низка державних органів, які у своїй сукупності становлять систему органів виконавчої влади. Носієм цієї влади в масштабах усієї країни є уряд та центральні органи виконавчої влади.

Конституційно-правові засади створення і функціонування ЦОВВ становлять Конституція України, закони України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. та «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р., постанови Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, а також укази Президента України.

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» не містить поняття центрального органу виконавчої влади. Разом із тим у науці конституційного права **центральный орган виконавчої влади** можна визначити як державний орган, що входить до системи органів державної виконавчої влади, який забезпечує впровадження у життя державної політики у відповідній галузі чи сфері на всій території України, здійснює керівництво дорученою йому сферою управління, несе відповідальність за стан її розвитку і безпосередньо підконтрольний та підвідомчий Кабінету Міністрів України або за рішенням Кабінету Міністрів України іншому центральному органу виконавчої влади.

Діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності.

Органи виконавчої влади є численними та різноманітними, що обумовлено безпосередньою спрямованістю виконавчо-розпорядчої діяльності. Для кращого вивчення особливостей організації і діяльності органів державного управління, а також виявлення закономірностей у взаємозв'язках окремих органів здійснюють їх класифікацію, в основу якої покладають різні критерії. Найбільш важливими з них є територіальний масштаб діяльності, обсяг і характер компетенції, порядок вирішення підвідомчих питань, предмет спрямованості компетенції, становище та місце в системі органів.

Центральні органи виконавчої влади можна класифікувати за наступними критеріями:

1. *Залежно від територіального масштабу діяльності:*

- а) центральні (Міністерство внутрішніх справ України);
- б) органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим;
- в) міжтериторіальні (органи доходів і зборів);
- г) місцеві (територіальні органи міністерств);

2. *За обсягом і характером компетенції:*

а) загальної компетенції (Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації);

б) галузевої компетенції (Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство оборони України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство промислової політики України);

в) спеціальної компетенції (міжгалузеві) (Міністерство фінансів України);

3. *За способом прийняття рішень:*

- а) єдиноначальні (міністерства, комітети тощо);
- б) колегіальні (Рада Міністрів АРК);

4. *Залежно від предмета спрямованості компетенції:*

- а) органи управління економічною сферою;
- б) органи управління соціально-культурною сферою;
- в) органи управління адміністративно-політичною сферою;

Центральними є ті органи виконавчої влади, діяльність яких поширюється на всю територію України. Такі органи реалізують загальне або галузеве управління, здійснюють спеціальний (функціональний) вплив на об'єкти незалежно від їх місцезнаходження на території України. До них належать: міністерства, державні служби, державні агентства, державні інспекції та інші центральні органи виконавчої влади.

Діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством.

Ознаками центральних органів виконавчої влади є наступні:

1) ці органи входять до системи органів виконавчої влади;

2) зазначені органи у своїй діяльності представляють інтереси всієї держави, а не окремих територій; їх компетенція з відповідного кола питань поширюється на всю територію країни;

3) за своїм призначенням центральні органи виконавчої влади забезпечують або сприяють формуванню і втіленню в життя державної політики у відповідних сферах управління, здійснюють керівництво дорученими їм сферами і несуть відповідальність за стан їх розвитку перед Кабінетом Міністрів України;

4) міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідовуються відповідно до закону Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра у межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (п. 9⁻¹ ст. 116 Конституції України);

5) центральні органи переважно діють за принципом єдиноначальності, який означає, що владні повноваження цього органу здійснюються одноособово його керівником – міністром або іншим керівником центрального органу виконавчої влади. Він персонально несе всю повноту відповідальності за результати роботи ЦОВВ безпосередньо перед Урядом та Верховною Радою України;

6) рішення центрального органу набувають юридичної сили, коли вони оформлені як правові акти, що видані ним у межах своїх повноважень на основі та на виконання Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів і Президента України.

Центральні органи виконавчої влади можуть мати функціональний (поліфункціональний) або галузевий (міжгалузевий) характер. Так, прикладом функціонального ЦОВВ можуть слугувати Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство фінансів України, Міністерство оборони України, а поліфункціонального – Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України. Натомість прикладом галузевого ЦОВВ можуть слугувати Міністерство інфраструктури України, а міжгалузевого – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України.

§ 2. Система центральних органів виконавчої влади

Важливою особливістю побудови та функціонування органів виконавчої влади є організаційні зв'язки структурних одиниць системи, що виявляються в розпорядництві, підконтрольності, підзвітності та координації.

Розпорядництво одного органу управління відносно інших виявляється, насамперед, в обов'язковості для них його наказів. У свою чергу, воно обумовлене підпорядкованістю тих чи інших органів тому, хто розпоряджається.

Підконтрольність означає, що вся діяльність органів або її частина перевіряються вищими органами або органом, спеціально створеним для здійснення контролю чи нагляду.

Підзвітність виражається в обов'язку органу інформувати про свою роботу вищий орган, який, керуючись даними звітів, оцінює діяльність підзвітного в цілому чи за окремими напрямками.

Координація виявляється в об'єднанні координуючим органом підпорядкованих або підконтрольних йому органів для виконання певних завдань.

Система органів виконавчої влади визначається Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» та постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442.

Систему ЦОВВ становлять:

- 1) міністерства;
- 2) ЦОВВ зі спеціальним статусом;
- 3) інші ЦОВВ:

- а) служби;
- б) агентства;
- в) інспекції.

Міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України.

Міністерство очолює міністр України, який є членом Кабінету Міністрів України.

Порядок призначення на посаду та звільнення з посади, припинення повноважень на посаді міністра, а також статус міністра як члена Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України».

Міністр як член Кабінету Міністрів України здійснює повноваження, визначені Законом України «Про Кабінет Міністрів України», в тому числі щодо спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади.

Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є:

- 1) забезпечення нормативно-правового регулювання;
- 2) визначення пріоритетних напрямів розвитку;
- 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;
- 4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проєктів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентіві України та Кабінету Міністрів України;
- 5) забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні;
- 6) здійснення інших завдань, визначених законами України.

Міністерство у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, які підписує міністр.

Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом – це орган, який має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження. Щодо даного органу може встановлюватися спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, а також призначення і звільнення керівників, вирішення інших питань. Даний орган очолює голова.

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» до таких органів належать: Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України та інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (ст. 24).

Іншими центральними органами виконавчої влади згідно з ч. 2 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» є:

1) служби – у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам;

2) агентства – у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління;

3) інспекції – у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства.

За змістом діяльності кожен центральний орган виконавчої влади забезпечує втілення в життя державної політики у відповідній галузі державного управління на території України, здійснює керівництво дорученою сферою ведення та несе відповідальність за її стан і розвиток перед Кабінетом Міністрів України.

Очолює центральний орган виконавчої влади та здійснює керівництво його діяльністю керівник центрального органу виконавчої влади (крім міністерств).

Керівник центрального органу виконавчої влади призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби.

Комісія з питань вищого корпусу державної служби вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо кандидатури для призначення на посаду керівника центрального органу виконавчої влади за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу.

Керівник центрального органу виконавчої влади може мати не більше двох заступників, які призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій Комісії з питань вищого корпусу державної служби за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу.

Заступники керівника центрального органу виконавчої влади здійснюють повноваження відповідно до затвердженого керівником центрального органу виконавчої влади розподілу обов'язків, якщо інше не передбачено законом.

Кількість заступників керівника центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, визначається Кабінетом Міністрів України на основі обґрунтованого подання відповідного керівника.

Забезпечення підзвітності системи органів виконавчої влади суспільству, її раціональної побудови, чіткого розподілу повноважень та відповідальності вимагає постійної оптимізації системи центральних органів виконавчої влади. З огляду на це 27 грудня 2017 р. Кабінетом Міністрів України прийнято розпорядження № 1013-р «Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади». Прийняття такого рішення обумовлено необхідністю

посилення інституційної спроможності міністерств щодо стратегічного планування та формування державної політики на основі її ґрунтовного аналізу, забезпечення максимальної ефективності та результативності діяльності центральних органів виконавчої влади з підготовки та реалізації ключових національних реформ, наближення організації системи таких органів до європейських стандартів та кращих європейських практик.

Очікуваними результатами реалізації Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади є:

- оптимізація та раціональна побудова системи центральних органів виконавчої влади з чітким розподілом функцій і повноважень;

- запровадження ефективного та орієнтованого на результат механізму спрямування і координації членами Кабінету Міністрів України діяльності центральних органів виконавчої влади;

- підвищення інституційної спроможності міністерств щодо формування державної політики, підготовки та впровадження ключових національних реформ, спрямованих на підвищення рівня життя громадян України;

- підвищення якості та ефективності рішень Кабінету Міністрів України.

На середину 2019 р. загальну систему центральних органів виконавчої влади в Україні становлять:

1) 15 міністерств:

- Міністерство внутрішніх справ України;

- Міністерство енергетики та захисту довкілля України;

- Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України;

- Міністерство закордонних справ України;

- Міністерство інфраструктури України;

- Міністерство культури, молоді та спорту України;

- Міністерство оборони України;

- Міністерство освіти і науки України;

- Міністерство охорони здоров'я України;

- Міністерство розвитку громад та територій України;

- Міністерство соціальної політики України;

- Міністерство фінансів України;

- Міністерство юстиції України;

- Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб;

- Міністерство цифрової трансформації України;

2) 23 державні служби:

- Державна авіаційна служба України;

- Державна архівна служба України;

- Державна казначейська служба України;

- Державна міграційна служба України;

- Державна прикордонна служба України;
 - Державна регуляторна служба України;
 - Державна служба геології та надр України;
 - Державна служба експортного контролю України;
 - Державна служба статистики України;
 - Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками;
 - Державна служба України з безпеки на транспорті;
 - Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів;
 - Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру;
 - Державна служба України з питань праці;
 - Державна служба України з надзвичайних ситуацій;
 - Державна служба фінансового моніторингу України;
 - Державна фіскальна служба України;
 - Державна служба якості освіти;
 - Державна служба морського та річкового транспорту України;
 - Національна служба здоров'я України;
 - Державна податкова служба України;
 - Державна аудиторська служба України;
 - Державна служба України у справах ветеранів;
- 3) 10 державних агентств:
- Державне агентство автомобільних доріг України;
 - Державне агентство водних ресурсів України;
 - Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України;
 - Державне агентство лісових ресурсів України;
 - Державне агентство резерву України;
 - Державне агентство рибного господарства України;
 - Державне агентство України з управління зоною відчуження;
 - Державне агентство України з питань кіно;
 - Державне космічне агентство України;
 - Державне агентство інфраструктурних проєктів України;
- 4) 4 державні інспекції:
- Державна архітектурно-будівельна інспекція України;
 - Державна екологічна інспекція України;
 - Державна інспекція енергетичного нагляду України;
 - Державна інспекція ядерного регулювання України;
- 5) 7 центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом:
- Антимонопольний комітет України;
 - Фонд державного майна України;
 - Державний комітет телебачення і радіомовлення України;
 - Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України;

- Національне агентство України з питань державної служби;
- Національне агентство з питань запобігання корупції;
- Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів;

б) інші центральні органи виконавчої влади:

- Національна поліція України;
- Український інститут національної пам'яті;
- Пенсійний фонд України;
- Державне бюро розслідувань.

§ 3. Порядок утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади

Згідно з пунктом 9¹ ст. 116 Конституції Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади.

Відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» до повноважень Кабінету Міністрів України у сфері вдосконалення державного управління та державної служби належить, зокрема, здійснення кадрового забезпечення органів виконавчої влади, удосконалення системи цих органів із метою підвищення ефективності їх діяльності та оптимізації витрат на утримання апарату управління, утворення, реорганізація та ліквідація згаданих органів влади.

Органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються або ліквіднуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. Члени Кабінету Міністрів України можуть вносити Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо утворення, реорганізації або ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Утворення, реорганізація та ліквідація міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади здійснюються з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади і недопущення дублювання повноважень.

Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади утворюється шляхом утворення нового органу влади або в результаті реорганізації (злиття, поділу, перетворення) одного чи кількох центральних органів виконавчої влади. Шляхом реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації припиняється міністерство, інший центральний орган виконавчої влади.

Державна реєстрація міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади як юридичної особи здійснюється у триденний строк з дня набрання чинності постановою Верховної Ради України про призначення міністра, акта Кабінету Міністрів України про призначення керівника іншого центрального органу виконавчої влади.

Відповідно до ч. 7 ст. 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, щодо яких набрав чинності акт Кабінету Міністрів України про їх припинення, продовжують здійснювати повноваження та функції у визначених сферах компетенції до завершення здійснення заходів з утворення міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, до якого переходять повноваження та функції міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, що припиняється, та можливості забезпечення здійснення ним цих функцій і повноважень, про що видається відповідний акт Кабінету Міністрів України.

Актом Кабінету Міністрів України про ліквідацію міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади визначається орган виконавчої влади, якому передаються повноваження та функції міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, що ліквідується (ч. 8 ст. 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»).

Гранична чисельність працівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади затверджується Кабінетом Міністрів України у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України (ст. 21 Закону «Про Кабінет Міністрів України»).

Завершується процес утворення, реорганізації чи ліквідації ЦОВВ призначенням чи звільненням його керівника Верховною Радою України (у випадку міністерства) або Кабінетом Міністрів України (у випадку іншого ЦОВВ).

Переименування ЦОВВ не призводить до його реорганізації.

При утворенні, реорганізації чи ліквідації центрального органу виконавчої влади права та обов'язки відповідних органів переходять: у разі злиття органів виконавчої влади – до органу виконавчої влади, утвореного внаслідок такого злиття; у разі приєднання одного або кількох органів виконавчої влади до іншого органу виконавчої влади – до органу виконавчої влади, до якого приєднано один або кілька органів виконавчої влади; у разі поділу органу виконавчої влади – до органів виконавчої влади, утворених внаслідок такого поділу; у разі перетворення органу виконавчої влади – до утвореного органу виконавчої влади; у разі ліквідації органу виконавчої влади і передачі його завдань та функцій іншим органам виконавчої влади – до органів виконавчої влади, визначених відповідним актом Кабінету Міністрів України. Майнові права та обов'язки органів виконавчої влади у разі їх злиття, приєднання або перетворення переходять правонаступникові на підставі передавального акта, а у разі їх поділу – згідно з розподільчим балансом.

§ 4. Функції та компетенція центральних органів виконавчої влади

Кожен центральний орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, виступає носієм відповідних повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності. Вони наділяються необхідною оперативною самостійністю, що

виражається в їх **компетенції**, яка являє собою певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності (коло питань, що вирішуються міністерством, визначається у положенні про відповідне міністерство; відомством – у положенні про відповідне відомство).

Напрямки діяльності (функції) ЦОВВ можна згрупувати наступним чином:

1. Перша група пов'язана з розробленням державних програм та реалізацією державної політики. Це, зокрема, участь у формуванні та реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками, розроблення механізмів її реалізації, прогнозування розвитку економіки у виробничій, науково-технічній, мінерально-сировинній, паливно-енергетичній, трудовій, демографічній, соціальній, фінансовій та інших сферах; участь у розробленні проєктів Державної програми економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України; розроблення цільових перспективних програм, опрацювання комплексу заходів, спрямованих на поглиблення економічної реформи; реалізація державної стратегії розвитку відповідної галузі (групи суміжних галузей); забезпечення у межах своєї компетенції реалізації державної політики; складання макроекономічних та міжгалузевих балансів.

2. Друга група завдань включає питання економічного розвитку та системи оподаткування, а саме: внесення у встановленому порядку пропозицій про зміну умов оподаткування, одержання пільгових кредитів, визначення особливостей приватизації, демонополізації підприємств в окремих галузях; розроблення відповідних фінансово-економічних та інших нормативів, механізмів їх упровадження, затвердження галузевих стандартів; укладення державних замовлень наукових досліджень комплексного характеру; здійснення функцій управління майном підприємств, що належать до сфери управління міністерства; розроблення пропозицій про визначення пріоритетних напрямів розвитку економіки.

3. Третю групу завдань становлять питання, пов'язані зі здійсненням міжнародної та зовнішньоекономічної діяльності. Це життя заходів, спрямованих на вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності; захист інтересів українських товаровиробників на зовнішньому ринку та розвиток внутрішнього ринку; участь у підготовці міжнародних договорів України; укладення міжнародних договорів міжвідомчого характеру.

Діяльність ЦОВВ має вторинний, підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер, оскільки вони здійснюють свої функції на підставі та на виконання закону. Але, реалізуючи свою компетенцію, виконуючи положення законів та правових актів інших державних органів, органи виконавчої влади мають повноваження розпоряджатися з конкретних питань та приймати підзаконні нормативні акти. Отже, в процесі виконавчої та розпорядчої діяльності органи управління діють юридично-владно, застосовуючи різні правові засоби нормотворчого, оперативного-виконавчого (розпорядчого) та юрисдикційного (правоохоронного) характеру.

Основний обсяг компетенції центральних органів тісно пов'язаний з тим, що кожен такий орган відповідно до його профілю бере безпосередню участь у формуванні та реалізації конкретних напрямів державної політики або щодо конкретних об'єктів державного управління і регулювання. Переважна частина центральних органів виконавчої влади бере участь у реалізації економічної і соціальної політики держави.

У межах дорученої йому сфери відання кожен ЦОБВ:

1) прогнозує перспективні напрямки і реалізує стратегічні цілі та завдання розвитку;

2) бере участь у розробленні проєктів та у виконанні загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку України, охорони навколишнього середовища, Державного бюджету України;

3) проводить політику у сфері виконання робіт (послуг) і поставок продукції для державних потреб та утворення державних резервних фондів фінансових і матеріально-технічних ресурсів, виступає державним замовником зазначених робіт (послуг);

4) вживає заходів щодо вдосконалення механізму регулювання економіки, її структурної перебудови, забезпечення ринкової збалансованості, соціального захисту населення, екологічної безпеки;

5) розробляє відповідні фінансово-економічні та інші нормативи, механізм їх впровадження, затверджує галузеві стандарти;

6) формує державну промислову політику та забезпечує її проведення, готує пропозиції щодо визначення пріоритетних галузей промисловості для прискореного їх розвитку;

7) бере участь у формуванні та реалізації державної інвестиційної політики, виходячи з пріоритетних напрямів структурної перебудови економіки;

8) виробляє пропозиції про зміну умов оподаткування, ціноутворення, визначення особливостей приватизації, демонополізації підприємств в окремих галузях; сприяє розвитку підприємництва, ринкової інфраструктури економіки;

9) бере участь у формуванні та реалізації антимонопольної політики; вживає заходів, спрямованих на вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності, захист інтересів українських товаровиробників на зовнішньому ринку;

10) бере участь у підготовці міжнародних договорів України, укладає міжнародні угоди міжвідомчого характеру.

Значне місце у змісті компетенції центральних органів посідає діяльність щодо забезпечення державних інтересів в умовах формування ринкової економіки. Зокрема, відповідні центральні органи: видають у передбачених законодавством випадках спеціальні дозволи (ліцензії) на здійснення окремих видів підприємницької діяльності; здійснюють у межах повноважень, визначених законодавством, функції з управління об'єктами державної власності, що належать до їх відання; беруть участь у реалізації програм приватизації.

Значну увагу ЦОВВ приділяють виконанню відповідних загальнодержавних функцій. Наприклад, вони забезпечують виконання завдань мобілізаційної підготовки населення та мобілізаційної готовності держави; беруть участь у здійсненні заходів щодо забезпечення обороноздатності держави.

Кожен центральний орган виконавчої влади організовує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль за їх реалізацією, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його відання, розробляє пропозиції про вдосконалення законодавства та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України.

Для успішного здійснення покладених на них завдань і функцій центральним органам виконавчої влади надані досить широкі повноваження щодо внутрішньоорганізаційного забезпечення роботи. Зокрема, вони мають право: одержувати від інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, статистичні дані для виконання покладених на них завдань; скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до їх відання; залучати спеціалістів центральних та інших органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, за погодженням з їх керівниками, для розгляду питань, що належать до їх відання; притягати до дисциплінарної відповідальності керівників утворених ними місцевих органів, а також підприємств, установ і організацій, що належать до їх сфери відання.

Центральний орган виконавчої влади в межах здійснення державного управління відповідною галуззю (галуззями) має право:

- залучати спеціалістів центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій (за погодженням з керівниками) для розгляду питань, що належать до його компетенції;

- представляти Уряд України за його дорученням у міжнародних організаціях та під час укладання міжнародних договорів України;

- одержувати в установленому законодавством порядку від інших центральних органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, а від органів статистики України – статистичні дані для виконання покладених на нього завдань (безоплатно);

- 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.

Центральний орган виконавчої влади у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими центральними і місцевими органами державної виконавчої влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, а також із відповідними органами інших держав.

Центральний орган виконавчої влади в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує і контролює їх виконання. У випадках, передбачених законодавством, його рішення є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності та громадянами.

Нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади підлягають державній реєстрації у Міністерстві юстиції України в порядку, встановленому законодавством. У разі потреби центральний орган виконавчої влади може видавати разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування спільні акти.

У процесі реалізації своєї компетенції центральні органи широко взаємодіють із професійними спілками та громадськими організаціями з питань забезпечення прав і свобод громадян, задоволення їх соціально-економічних, трудових, культурних та інших інтересів, сприяють виконанню статутних завдань цих об'єднань. Об'єднання громадян у необхідних випадках можуть вносити на розгляд відповідного центрального органу пропозиції з питань їхньої діяльності.

§ 5. Структура центральних органів виконавчої влади

Основними структурними підрозділами центрального органу виконавчої влади є керівництво (керівник і його заступники), державний секретар, патронатні служби, територіальні органи, колегія та інші консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи міністерства.

Структури міністерств та інших ЦОВВ є досить подібними й відрізняються лише відсутністю в інших ЦОВВ посад державних секретарів.

Міністерство очолює міністр України (далі – міністр), який є членом Кабінету Міністрів України. Порядок призначення на посаду та звільнення з посади, припинення повноважень на посаді міністра, а також статус міністра як члена Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України».

Міністр має першого заступника та заступників, один із яких є заступником з питань боротьби з корупцією. Перший заступник міністра, заступники міністра призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій відповідного міністра.

Посади першого заступника міністра та заступників міністра належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу.

Державний секретар міністерства є вищою посадовою особою з числа державних службовців міністерства. Державний секретар підзвітний і підконтрольний міністру.

Основними завданнями державного секретаря міністерства є забезпечення діяльності міністерства, стабільності та наступності у його роботі, організація поточної роботи, пов'язаної зі здійсненням повноважень міністерства.

Державний секретар міністерства призначається на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням Комісії з питань вищого корпусу державної служби строком на 5 років із правом повторного призначення.

Апарат міністерства – організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, що забезпечують діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань.

Апарат міністерства очолює державний секретар міністерства.

Апарат міністерства складається із секретаріату та самостійних структурних підрозділів. Структуру апарату міністерства затверджує міністр.

Керівник центрального органу виконавчої влади має право формувати власну патронатну службу. Ця служба як особистий апарат керівника спрямована на підготовку для нього необхідних матеріалів, організацію його контактів із громадськістю та засобами масової інформації. Водночас патронатна служба виконує роль сполучної ланки між керівником і колективом службовців – апаратом центрального органу виконавчої влади, а також між певним керівником та іншими керівниками центральних органів виконавчої влади.

Працівників патронатної служби в центральному апараті міністерства призначає на посади та звільняє з посад державний секретар за пропозицією міністра. Міністр має право на формування патронатної служби міністра у межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і витрат, передбачених на утримання міністерства. Чисельність патронатної служби міністра становить не більше 10 осіб.

Міністр самостійно визначає персональний склад патронатної служби міністра. Працівники патронатної служби міністра призначаються на посаду та звільняються з посади державним секретарем міністерства за поданням міністра, а також у зв'язку зі звільненням міністра.

Патронатна служба міністра здійснює консультування міністра, підготовку необхідних для виконання завдань міністерства матеріалів, забезпечує зв'язок із посадовими особами інших органів державної влади, організацію зустрічей та зав'язків із громадськістю, засобами масової інформації, а також виконує інші доручення міністра.

Територіальні органи міністерства утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і коштів, передбачених на утримання міністерства, ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра Кабінетом Міністрів України.

Територіальні органи міністерства можуть утворюватися, ліквідовуватися, реорганізовуватися міністром як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи, за погодженням із Кабінетом Міністрів України.

Територіальні органи міністерства утворюються у випадках, коли їх створення передбачено положенням про міністерство, затвердженим Кабінетом Міністрів України.

Територіальні органи міністерства можуть утворюватися в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи (у разі їх утворення).

Керівники територіальних органів міністерства призначаються на посади та звільняються з посад державним секретарем.

Заступники керівників територіальних органів міністерства призначаються на посади та звільняються з посад державним секретарем.

Інші державні службовці територіальних органів міністерства призначаються на посади та звільняються з посад керівниками територіальних органів міністерства.

Працівники територіальних органів міністерства приймаються на роботу та звільняються з роботи керівниками територіальних органів міністерства.

Структуру територіальних органів міністерства затверджує міністр, натомість штатний розпис та кошторис територіальних органів міністерства затверджує державний секретар міністерства.

Для підготовки рекомендацій щодо виконання завдань міністерства може утворюватися колегія міністерства як консультативно-дорадчий орган.

До складу колегії входять міністр (голова колегії), перший заступник міністра, заступники міністра, державний секретар міністерства, можуть входити керівники самостійних структурних підрозділів апарату міністерства, територіальних органів міністерства, а також за згодою – представники інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, наукових і навчальних закладів, громадських об'єднань, інші особи.

Періодичність проведення засідань колегії визначається міністром. Рішення колегії оформляються протоколом. Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом видання відповідного наказу міністерства.

Для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності у міністерстві можуть утворюватися інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи.

Рішення про утворення чи ліквідацію колегії, інших постійних або тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів приймає міністр.

Кількісний та персональний склад колегії, інших консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і положення про них затверджує міністр.

Керівник центрального органу виконавчої влади призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби.

Комісія з питань вищого корпусу державної служби вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо кандидатури для призначення на посаду керівника центрального органу виконавчої влади за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу.

Керівник центрального органу виконавчої влади може мати не більше двох заступників, які призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України на підставі

пропозицій Комісії з питань вищого корпусу державної служби за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу.

Заступники керівника центрального органу виконавчої влади звільняються з посади Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій Комісії з питань вищого корпусу державної служби відповідно до законодавства про державну службу.

Кількість заступників керівника центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, визначається Кабінетом Міністрів України на основі обґрунтованого подання відповідного керівника.

Керівник центрального органу виконавчої влади та його заступники є державними службовцями.

Найсуттєвіша організаційно-структурна особливість центральних органів виконавчої влади полягає у тому, що вони мають у своєму підпорядкуванні місцеві (територіальні) органи, які утворюють разом із центральним апаратом так звану виконавчу вертикаль галузевої чи функціональної спрямованості (цю вертикаль, як правило, називають системою міністерства).

Для забезпечення реалізації державної політики в особливо важливих сферах діяльності та державного управління у складі окремих центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом у межах коштів, передбачених на їх утримання, можуть бути створені відповідні департаменти (служби).

Питання для самоконтролю

1. Дайте визначення поняття «центральный орган виконавчої влади».
2. Назвіть основні напрямки діяльності центральних органів виконавчої влади та розкрийте їх компетенцію.
3. Що являє собою система центральних органів виконавчої влади в Україні?
4. Яким є порядок призначення міністрів та керівників інших центральних органів виконавчої влади?
5. Охарактеризуйте структуру міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади.
6. Визначте правовий статус державних секретарів.
7. Чим займається патронатна служба керівника центрального органу виконавчої влади?

Розділ 17

СУДОВА ВЛАДА В СУЧАСНИХ ДЕРЖАВАХ

§ 1. Судова влада: поняття, ознаки та моделі. Місце судової влади в системі розподілу влади

Існує декілька підходів до тлумачення поняття «судова влада». Відповідно до першого, судову владу визначають як сукупність судових установ, тобто як владу державного органу – суду. Такий підхід називається *організаційним*, оскільки пов'язаний із характеристикою судової системи, принципами її організації, правовим статусом суддів, місцем суду в системі інших державних органів.

Другий підхід зветься *функціональним*. За ним судова влада визначається як сукупність повноважень суду з відправлення правосуддя, тобто діяльність суду щодо розгляду й вирішення у визначеній законом процесуальній формі справ, що мають юридичні наслідки.

Третій підхід (*організаційно-функціональний*) поєднує два перших і визначає судову владу як систему створених згідно із законом органів, наділених виключними повноваженнями щодо розгляду юридично значущих справ, що мають юридичні наслідки, із застосуванням спеціальної процедури.

Однак зазначені підходи до визначення поняття судової влади не враховують її владних проявів, державно-атрибутивної природи. Також не дається відповіді на питання про те, чому судова влада є однією з гілок державної влади, які ознаки споріднюють її із законодавчою та виконавчою гілками державної влади, а які є притаманними лише владі судовій, характеризують її виключність і самостійність.

Судова влада, як гілка державної влади, своїм походженням зобов'язана народові, який є джерелом будь-якої державної влади. Тому самостійність і незалежність судової влади повинні існувати лише у взаємовідносинах із владою законодавчою і виконавчою. Але стосовно народу судова влада не може бути самостійною. Більше того, у даному контексті навіть існує об'єктивна необхідність взаємодії трьох видів державної влади як рівноважних, але підпорядкованих владі народу, покликаних її забезпечувати й оберігати.

Судова влада, відповідно до теорії і практики розподілу влади, є *самостійною незалежною сферою публічної влади і являє собою сукупність повноважень із здійснення правосуддя, тлумачення норм права, з відповідними контрольними повноваженнями спеціально уповноважених органів – судів*.

Найбільш суттєвою її особливістю є те, що вона, як випливає з наведеної дефініції, може бути реалізована лише державними судами, які входять до складу судової системи відповідної країни.

Судовій владі притаманні певні загальні ознаки, характерні для влади взагалі. Їх аналіз дозволяє з'ясувати, у чому полягає та виявляє себе владний характер діяльності й повноважень суду. Хоча кожна ознака, властива владі взагалі, стосовно судової влади, безумовно, набуває певної специфіки. Крім того, вона містить ознаки, що розкривають її специфіку, унікальну природу, виключне місце в системі державної влади, – специфічні ознаки. Усі ці ознаки в сукупності, доповнюючи одна одну, дозволяють визначити поняття судової влади з урахуванням її владної сутності.

Загальні ознаки судової влади відображають лише її владну сутність і особливої деталізації не потребують. До загальних ознак судової влади належать:

1. *Соціальний характер влади.* Судова влада належить до сфери соціальних відносин. Потреба суспільства в особливій сфері розв'язання юридичних справ визначається, у першу чергу, неминучістю й систематичністю виникнення в ньому низки конкретних ситуацій, здебільшого конфліктного характеру, що потребують постійного вирішення на підставі встановлених державою правил шляхом підведення конкретних обставин під найбільш типові можливості врегулювання поведінки людей.

2. *Цілеспрямованість влади.* Ця ознака повною мірою характерна для судової влади, оскільки передбачає усвідомлення владних відносин усіма її учасниками. Судова влада має своїм призначенням виключно розв'язання правових конфліктів і сприяння поновленню порушеного права незалежно від того, чиє право порушене і хто вчинив порушення, а також сприяння суб'єктам права в реалізації їхніх прав.

3. *Вольовий характер влади.* Стосовно судової влади ця ознака виражається у прийнятті судового рішення щодо порушеного й розглянутого в судовому засіданні питання.

4. *Регулює й організаційне призначення влади.* Владні відносини виникають у суспільстві, коли воно потребує узгодження волевиявлень і намірів окремих його членів. За допомогою судової влади усувається локальна соціальна напруга й відновлюються спокій і правопорядок у суспільстві.

Судове тлумачення, оцінка конституційності окремих правових положень, право органів конституційної юрисдикції тлумачити основний закон країни дозволяють судовій владі доповнювати той організаційний вплив на суспільні відносини, який здійснює законодавча влада.

5. *Примусовий характер влади.* Ця ознака є природною, оскільки влада завжди пов'язана з примушенням одним суб'єктом іншого до вчинення (або припинення) певної дії (бездіяльності). На відміну від законодавчої й виконавчої гілок влади примус, який застосовує судова влада, має не загальний, а завжди конкретний і персоніфікований характер.

Крім загальних ознак, притаманних будь-якій владі, судова влада характеризується й певними ознаками, які належать лише їй і визначають її власну специфіку, зокрема це:

1. *Об'єктивність.* Право є об'єктивним критерієм правомірності дій судової влади, оскільки воно зосереджує систему цінностей, підвладних сфері реалізації

судової влади. Приймаючи рішення, судді обов'язково аргументують його, посилаючись на правову норму.

2. *Легітимність*. Легітимність передбачає не лише відповідність судової влади вимогам закону, а й свідчить про ступінь довіри суспільства судовій владі, його згоду на неї, готовність до виконання її рішень.

3. *Нормативність*. Соціальна сфера, у якій функціонує судова влада, і процес реалізації нею своїх владних повноважень, їх зміст і форма здійснення закріплені в нормах матеріального і процесуального права. Судова влада сприяє поновленню порушеного права суб'єкта, тим самим захищає суб'єктивне право. Разом із тим вона здійснюється лише у процесуальній формі, визначає зміст і порядок реалізації цієї влади. Порушення встановленої законом процедури є передумовою визнання такої діяльності суду неправомірною.

4. *Особлива предметна сфера*. Предметна сфера функціонування судової влади має виключний характер. Судову владу залучають до дії лише в умовах розгляду юридичної справи, тобто за умов, якщо: а) хоча б два суб'єкти знаходяться у стані суперечки; б) суперечка виникла щодо відносин, які регулюються правом. Сторони звертаються до суду з проханням виступити безстороннім арбітром у розв'язанні їх справи. Будь-який конфлікт, що має правову природу, може стати предметом розгляду судової влади. Деякі правові конфлікти вирішуються в адміністративному, дисциплінарному або іншому порядку поза цариною дії суду.

5. *Ситуативний характер*. Судова влада функціонує лише за умови звернення до неї суб'єктів права. За своєю ініціативою суд не розпочинає розгляд юридичних справ, тобто судова влада «пробуджується» актом звернення до суду і функціонує на час розгляду справи.

Основною специфічною формою діяльності суду є правосуддя, тобто вирішення на підставі чинного права із застосуванням особливої процесуальної форми конкретних справ і спорів, які виникають унаслідок різних конфліктів у суспільстві між людьми, між людиною і державою, між різними структурами держав. Фактично, судовій владі належить роль арбітра у спорах про право.

Побудова судової системи у різних країнах залежить від конкретних умов історичного розвитку судочинства, розміру самої держави, особливостей правової системи. Проте завжди і всюди основне завдання судової системи – безпосереднє здійснення правосуддя.

Правосуддя – самостійна галузь державної діяльності, яку здійснює суд шляхом розгляду і вирішення у судових засіданнях в особливій, встановленій законом, процесуальній формі цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ.

У конституційно-правовій літературі часто і небезпідставно вказується, що ніхто, крім судової системи в особі утворюючих її судів, не може здійснити правосуддя від імені держави. Крім того, конституційне право багатьох зарубіжних держав забороняє навіть створення і діяльність надзвичайних судів, у тому числі і в умовах надзвичайного чи воєнного стану. З іншого боку, підкреслюється, що ніхто, в тому числі і держава в особі її органів, не вправі втручатися в діяльність

судової системи щодо здійснення правосуддя. Усі фізичні та юридичні особи, включаючи вищі органи влади й управління держави, зобов'язані беззастережно виконувати судові ухвали, оскільки право повинно застосовуватися судом, незважаючи ні на які політичні та інші наслідки.

У сучасних демократичних державах здійснення основних повноважень судової влади покладається на суди різних категорій (загальної компетенції, спеціалізовані, адміністративні, конституційні), а також іноді на так звані квазісудові органи.

*Сукупність усіх органів судової влади в державі, що здійснюють правосуддя, утворює **судову систему**.*

Основними елементами судової системи є суди, які пов'язані між собою організаційними і функціональними зв'язками. Організаційний зв'язок регулюється, насамперед, конституцією, законодавством про судоустрій, а функціональний – процесуальним законодавством (цивільним, кримінальним, адміністративним тощо).

Здебільшого у нормах основного закону згадуються верховні суди як вищі суди системи, при цьому може йтися про те, що нижчі суди створюються законом (Конституція США).

Організаційно загальні суди, як правило, поділяються на:

1) суди першої інстанції (мирові судді, поліцейські суди, районні суди, суди судових округів);

2) апеляційні суди;

3) касаційні суди (це або вищестоящі суди, або верховні суди).

У деяких країнах такого поділу не існує (Науру, Тувалу – оскільки кількість населення цих країн становить не більше 10 тис.)

Більшість конституцій країн світу, встановлюючи загальні основи судової системи, узагальнено говорять про організацію судової системи та її структуру. Структура судової системи в кожній державі має свої особливості, які залежать від форми територіального устрою, історичних традицій та звичаїв народу, рівня правової культури суспільства, правової системи держави тощо.

У сучасній конституційній доктрині виділяють 4 *моделі судових систем*:

1. Англо-американську (англосаксонську);

2. Романо-германську (європейську континентальну);

3. Соціалістичну;

4. Мусульманську.

Англосаксонська модель характеризується:

I. Функціонуванням єдиної системи судів на чолі з верховним судом.

Особливість: у США є окрема:

а) федеральна система;

б) система судів штатів. Але і та і інша очолюється верховним судом федерації або верховним судом штату.

II. Використанням судових прецедентів;

III. Пасивністю судді в судовому процесі (його повноваження порівну розділені між ним і присяжними).

Основним ознаками *романо-германської моделі* (Італія, Франція) є:

1. Відсутність єдиної системи судів;
2. Судовий прецедент застосовується досить рідко;
3. Поряд з апеляцією застосовується касаційний та ревізійний порядок оскарження;
4. Активність судді в процесі: він не лише дає оцінку, але й сам збирає докази;
5. Участь у процесі «суддів із народу», «непрофесійних суддів» (ассізи, шеффени).

Соціалістична модель (КНДР) характеризується:

1. Виборністю всіх суддів і народних засідателів;
2. Рівністю прав усіх суддів і народних засідателів;
3. Відповідністю судових округів території адміністративно-територіальних одиниць.

Мусульманська модель має особливий характер:

1. Мусульманському суду підлягають лише вірні або ті, хто погодився на такий суд;
2. Народних засідателів, ассізів, присяжних не існує;
3. Процес здійснюється за канонами шаріату зі специфічними формами відповідальності і в цивільному, і в кримінальному праві.

Судові органи, що формують судову систему, в сучасних державах є різними. Крім загальних судів, до судової системи можуть входити суди звичаєвого права – племінні суди, в яких беруть участь вожді та старійшини. Вони розглядають спори між сусідами, спори про використання земель, пасовищ, лісів, деякі питання сімейного права на підставі звичаїв племені. Кримінальні справи такі суди не розглядають. Рішення цих судів, що суперечать законам, є недійсними. Рішення племінного суду може бути оскаржене у суді загальної юрисдикції.

У деяких країнах існують церковні суди, які, передусім, розглядають справи священників, однак можуть накладати стягнення і на прихожан (покаяння, відлучення від церкви тощо).

Деякі завдання правосуддя можуть здійснювати і так звані органи досудового розгляду – медіатори, консіліатори (посередники, примирителі), що діють в Італії, Франції. Їх розглядають як мирових суддів у незначних справах. Як правило, мирових суддів призначають органи місцевого самоврядування (муніципалітети) із кола державних службовців у відставці, які знайомі з основами права.

В Індії існують народні суди, які розглядають справи про транспортні порушення; у країнах тоталітарного соціалізму і деяких постсоціалістичних країнах існують товариські суди, які розглядають дрібні спори, незначні правопорушення. В Італії також існують народні примирителі (в общинах) і комісії примирителів. При незгоді сторін рішення посередників, громадських судів набувають сили лише після затвердження державним судом першої інстанції. Функції досудового розгляду можуть виконувати суди старійшин (аксакалів) та суди звичаєвого права (Казахстан, Киргизстан).

Громадськими судами з досить широкими повноваженнями є адміністративні суди, що створюються при установах (США). Це, по суті, адміністративні суди, але вони не утворюють єдину систему, як, наприклад, у Німеччині. У Великій Британії адміністративні трибунали розглядають не лише суто адміністративні справи, а й трудові, податкові спори, спори про оплату житла тощо. Члени трибуналів є не державними службовцями, а громадськими діячами.

Особливе місце посідають конституційні суди (трибунали), які розглядають питання конституційної відповідальності вищих посадових осіб (Конституційний трибунал в Республіці Польща).

Але при всій відносній самостійності судової влади її діяльність багато у чому залежить від інших гілок влади, передусім від законодавчої, – саме остання визначає компетенцію окремих ланок судової системи, статус суддів і цілу низку інших питань.

Роль виконавчої гілки влади стосовно судової системи є менш значною. У найзагальнішому плані вона зводиться до матеріально-технічного забезпечення діяльності судів. Ця роль дещо більша у тих державах, де на міністерства юстиції покладені окремі управлінські функції та керівництво прокуратурою, як це, наприклад, має місце у ФРН, де на міністерства юстиції земель (їх діяльність координує Федеральне міністерство юстиції) покладено призначення більшої частини суддів.

Становище судової гілки влади певною мірою є суперечливим. З одного боку, це досить сильна влада, оскільки лише вона може здійснювати такі заходи, які не в змозі здійснювати ані законодавча, ані виконавча влада (наприклад, позбавити людину свободи, майна). З іншого – це досить слабка влада, оскільки не опирається на безпосередню підтримку виборців, як законодавча влада, хоча у деяких країнах судді нижчих судів, народні засідателі можуть обиратися громадянами (КНР, США). Силкові механізми судової влади, на відміну від виконавчої влади, або відсутні, або надто слабкі (судові виконавці). Разом із тим сила судової влади повинна ґрунтуватися саме на неухильному дотриманні закону та повазі судового рішення. Таке ставлення до судової влади має виховуватися протягом тривалого часу і сьогодні існує, передусім, у країнах з усталеними демократичними традиціями, де укорінився принцип верховенства права.

Загалом можна вказати, що самостійність судової влади, високий ступінь поваги до неї з боку усіх членів суспільства – це свідчення руху країни до правової державності. Цілком зрозуміло, що незалежна судова влада несумісна з самодержавством, авторитарним (тоталітарним) режимом. Унаслідок історичних особливостей, рівня правосвідомості суспільства і деяких інших чинників ступінь самостійності, авторитету судової влади може відрізнятись і в тих країнах, які стали на шлях побудови правової держави. Однак і там очевидним є зростання ролі судової влади, чому сприяє тенденція розширення повноважень судового контролю за конституційністю і законністю нормативних та інших правових актів.

Водночас у другій половині ХХ ст. спостерігається тенденція передачі відповідних функцій до особливих органів суддівського самоврядування, які передбачені

багатьма конституціями новітнього періоду (наприклад, Вища рада магістратури – в Італії, Франції; Вища рада судової влади – у Болгарії; Всепольська Судова Рада – у Польщі, Рада правосуддя – у Вірменії тощо). На такі і подібні до них органи суддівського самоврядування покладені завдання щодо формування суддівського корпусу, призначення прокурорів, їх дисциплінарної відповідальності, реорганізації окремих судів, інспектування судів у необхідних випадках тощо.

У конституційному праві залишаються суперечливими проблеми віднесення до органів судової влади прокуратури й особливих органів, покликаних вирішувати питання про відповідальність глави держави, міністрів і деяких інших посадових осіб (як, наприклад, Висока палата правосуддя і Суд Республіки – у Франції).

Не знає однозначного розв'язання проблема віднесення прокуратури до органів судової влади. Звичайно, тут усе залежить від місця, що посідає прокуратура у системі державних органів. У більшості держав, як свідчить порівняльний аналіз судових систем, прокуратура діє під загальним керівництвом міністра юстиції, утворюючи більш-менш централізовану систему. Але в ряді держав ця система не лише відповідає судовій системі, але й організаційно пов'язана з нею; прокурори перебувають і діють при судах. Судді і прокурори у даному випадку утворюють єдиний професійний корпус, який зветься магістратурою. При такій системі прокуратура охоплюється поняттям судової влади. У тих же державах (КНР), де прокуратура є організаційно відокремленою самостійною системою, вона посідає проміжне місце між судовою і виконавчою гілками влади, але нерідко ближче до останньої. У США, наприклад, міністр юстиції є одночасно Генеральним аторнеєм, але тут прокуратура має значною мірою децентралізований характер.

Суперечливим є також віднесення до судової влади передбачених деякими конституціями особливих органів, до компетенції яких входить притягнення до відповідальності високих посадових осіб. Проти віднесення цих органів до судової влади можна висувати такий незаперечний аргумент, як обрання їх членів палатами парламенту із числа депутатів.

§ 2. Принципи організації та діяльності судової системи

Усі сторони організації та діяльності суду регулюються нормами права. Серед них варто вирізняти норми, що визначають не окремі деталі устрою суду та його діяльності, а найбільш загальні і найбільш важливі їхні сторони, які, зважаючи на викладене, набувають значення принципів судової влади.

Принципами судової влади є норми найбільш загального, керівного характеру, що визначають місце судової влади в системі єдиної державної влади, побудову її основних інститутів та спрямовані на реалізацію завдань, що стоять перед судовою владою. Принципи діють у межах єдиної цілісної взаємопов'язаної і взаємозалежної системи, тому порушення одного з них тягне за собою порушення інших.

Будучи єдиною, система принципів судової влади поділяється на три *підсистеми*: інституціональну (загальні принципи судової влади), функціональну (принципи відправлення судочинства) й організаційну (принципи організації системи судових органів, або принципи судоустрою). Усі вони хоча й пов'язані між собою, але утворюють самостійні галузеві підсистеми, кожна з яких відрізняється сферою поширення і призначенням.

Інституціональні принципи фіксують загальні відносини, що виникають при запровадженні інституту судової влади в суспільстві, окреслюють її місце в системі поділу влади й загальні засади взаємовідносин з іншими державними та приватними інститутами.

До інституціональних принципів судової влади належать: а) паритетність; б) справедливість; в) верховенство права; г) законність; ґ) здійснення судової влади виключно судом; д) доступність, незалежність і самостійність; е) безсторонність; є) процедурність. Усі вони взаємопов'язані і взаємозалежні, нормативно закріплені на конституційному й законодавчому рівнях.

Функціональні принципи судової влади стосуються відносин, що виникають при судовому розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних та інших справ. Але на відміну від таких специфічних принципів, на яких будується окремий процес судочинства, функціональні принципи розкривають загальні засади здійснення й реалізації повноважень судової влади, характерні для будь-якого процесу розгляду судової справи і для всіх видів судочинства.

До функціональних принципів судової влади, які становлять основні засади провадження судової діяльності, належать: а) державна мова судочинства; б) гласність і відкритість судочинства; в) колегіальний та одноособовий розгляд судових справ; г) участь народу в здійсненні судової влади; ґ) справляння судочинства на засадах рівності сторін; д) змагальність; е) презумпція невинуватості; є) забезпечення обвинуваченому, підозрюваному, підсудному права на захист; ж) право на оскарження судового рішення; з) обов'язковість судового рішення.

Організаційні принципи звернені до відносин, що виникають не з приводу розгляду й вирішення конкретного виду судової справи, а з приводу організації судової системи, структури її органів, статусу суддів, тобто у зв'язку з організаційними відносинами.

До організаційних принципів судової влади належать основні засади побудови судової системи та статусу суддів – носіїв судової влади, а саме: а) єдність судової системи і статусу суддів; б) територіальність, спеціалізація та інстанційність у побудові судової системи; в) незалежність, недоторканність, незмінваність і професіоналізм суддів.

Чітке дотримання всієї системи принципів забезпечує повний, усебічний та об'єктивний розгляд кримінальних, цивільних, господарських, адміністративних та інших справ і тим самим виконання завдань судової влади.

Система принципів судової влади не залишається незмінною. Підкоряючись загальним закономірностям розвитку держави, деякі з них набувають нового змісту, з'являються й нові принципи. Так, судово-правова реформа, що

провадиться в Україні, прийняття нових матеріальних і процесуальних законів суттєво впливають на вдосконалення системи принципів судової влади, надаючи деяким із них нового змісту.

§ 3. Форми реалізації судової влади

Реалізація судової влади завжди здійснюється у певній формі – передбаченій законом процедурі судочинства. Ця процедура чітко встановлює, що має здійснюватися в суді при підготовці до розгляду та судовому розгляді справ. Головне її завдання – забезпечити законне, мотивоване і справедливе рішення. Зазначені процедури засновані на гласності, забезпеченні права на захист та оскарження судового рішення, можливості участі представників народу у прийнятті рішення у справі, рівності сторін та на інших принципах, про які докладніше йтиметься далі.

Установлені для органів законодавчої та виконавчої гілок влади процедури (регламенти) не містять тієї точності та всебічності, що характерні для порядку розгляду й вирішення справ у судах.

Судова влада в Україні здійснюється у формі цивільного, господарського, адміністративного та кримінального судочинства.

***Цивільне судочинство** є формою реалізації судової влади, у процесі якої вирішуються правові конфлікти, що виникають із цивільних, сімейних та деяких інших правовідносин.* Закон зобов'язує забезпечити правильний і своєчасний розгляд цивільних справ, сприяти поновленню порушених майнових, особистих та інших прав громадян, визначаючи для цього суди загальної юрисдикції та наділяючи їх відповідною компетенцією. Зміст цивільного судочинства становить розгляд і вирішення по суті юридичних справ, пов'язаних із захистом майнових, особистих немайнових, сімейних та інших прав і законних інтересів суб'єктів права. У порядку цивільного судочинства також розглядаються справи, якщо необхідно офіційно посвідчити факти, що мають юридичне значення: безвісна відсутність особи, фактичні шлюбні відносини тощо. Виключно суд може позбавити громадянина можливості розпоряджатися своїми правами внаслідок душевної хвороби чи з інших причин.

Цивільне судочинство вершиться судами загальної юрисдикції. Ця процедура регламентована Цивільним процесуальним кодексом України.

***Господарське судочинство** є формою реалізації судової влади, у процесі якої вирішуються правові конфлікти, що виникають у сфері господарських правовідносин.* Зміст господарського судочинства полягає в розгляді й вирішенні правового конфлікту, що виник між суб'єктами, які здійснюють господарську або іншу економічну діяльність. Судова влада повинна сприяти поновленню порушених правових норм і тим самим вирішувати соціальні й економічні завдання.

Господарське судочинство вершиться спеціалізованими господарськими судами, що входять до системи судів загальної юрисдикції. В Україні його процедура регламентована Господарським процесуальним кодексом України.

Адміністративне судочинство є формою реалізації судової влади, у процесі якої вирішуються юридично значущі справи, що виникають у сфері управлінських правовідносин за наявності публічного інтересу. Закон передбачає, що при реалізації судової влади в адміністративному судочинстві має бути забезпечено своєчасний, усебічний, повний та об'єктивний розгляд обставин справи й вирішення відповідно до закону. Предметом судового розгляду є скарга на дії (бездіяльність) посадових чи службових осіб, державних органів. Публічний інтерес є об'єктом конфліктів, що виникають у царині управлінсько-адміністративних правовідносин.

В Україні адміністративне судочинство вершиться спеціалізованими адміністративними судами, що входять до системи судів загальної юрисдикції відповідно до процедури, визначеної Кодексом адміністративного судочинства України.

Кримінальне судочинство є формою реалізації судової влади, у процесі якої розглядаються й вирішуються справи про злочини. Зміст кримінального судочинства полягає в розгляді в судових засіданнях кримінальних справ і застосуванні встановлених законом видів покарання до осіб, які винні у вчиненні злочину або у виправданні невинних. Винність обвинуваченого у вчиненні кримінального злочину може бути встановлена лише судовим вироком, який набув законної сили. З огляду на серйозність обмеження особистої свободи громадян, щодо яких застосовуються запобіжні заходи або заходи медичного характеру, законодавець надає право вирішення цих питань виключно суду. Необхідність прояву судової влади виникає і при вирішенні питань щодо відбування кримінального покарання (наприклад, дострокове чи умовно-дострокове звільнення від покарання тощо).

В Україні кримінальне судочинство здійснюється загальними судами в межах процедури, визначеної КПК.

§ 4. Судова система України

Судова система – частина державного апарату, яка повинна володіти високим ступенем незалежності від інших державних органів. Вона виступає арбітром у спорах про право і основним важелем системи стримувань і противаг у державній владі.

Підписання 27 червня 2014 р. Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з іншого, мало результатом посилення співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки з метою забезпечення верховенства права та поваги до прав людини і основоположних свобод. З цією метою серед першочергових реформ, які необхідно було впровадити, особлива увага була приділена судовій реформі, метою якої стало утвердження такого правопорядку, який ґрунтується на високому рівні правової культури в суспільстві, діяльності всіх суб'єктів суспільних відносин на засадах верховенства права та захисту прав і свобод людини, а в разі їх порушення – справедливого їх відновлення

в розумні строки. Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015 було затверджено Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр., яка визначила завдання, напрями та етапи реформування системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів.

Серед основних напрямів цієї реформи було визначено приведення законодавства України, що регулює всі аспекти функціонування судової системи, у відповідність до міжнародних стандартів, удосконалення судоустрою України, підвищення ефективності функціонування судової системи України, вироблення системних заходів щодо вдосконалення організації її діяльності, здійснення неупередженого контролю за дотриманням усіма уповноваженими на те суб'єктами правил судочинства, підвищення рівня професіоналізму суддівського корпусу, забезпечення максимального використання потенціалу допоміжних органів, що функціонують у системі судоустрою України.

Важливим кроком у розвитку системи судоустрою стало прийняття Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 р., а також Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Прийняті зміни до Конституції України серед іншого передбачають:

– скасування інституту «призначення судді на посаду вперше» та передбачення, що судді обійматимуть посади безстроково;

– підвищення вікового та професійного цензів до кандидатів на посаду судді;

– встановлення нового порядку формування Вищої ради правосуддя, відповідно до якого більшість у її складі становитимуть судді, обрані суддями;

– встановлення порядку, відповідно до якого суди утворюватимуться та ліквідуватимуться законом;

– звуження меж іменітету судді від абсолютного до функціонального;

– закладення передумов для оновлення суддівського корпусу тощо.

Відповідно до ст. 124 Конституції України правосуддя в Україні здійснюють виключно суди. Суди в Україні утворюють судову систему, для якої, як і для кожної системи, характерні певні зв'язки і відносини між окремими її елементами (судами), а також притаманні такі властивості, як ієрархічність, багаторівневість, структурованість. Судова система України, уособлюючи організаційний аспект судової влади – однієї з гілок державної влади, – відображає особливості організації цієї влади у нашій державі, відповідає рівню соціально-економічного розвитку, пануючим у суспільстві поглядам на місце суду в системі механізмів державної влади, накопиченому досвіду і певним традиціям.

Судова система України – це сукупність усіх судів, яка побудована відповідно до їх компетенції, завдань і цілей та ґрунтується на конституційних засадах правосуддя.

Відмінною ознакою судової системи України є те, що вона є системою унітарної держави, яка, на відміну від федеративних держав, які мають систему як

федеральних судів, так і судів окремих суб'єктів федерації (штатів, земель, областей і країв), має єдину судову систему, яка не передбачає поділу предмета юрисдикції між судами за ознакою належності до різних внутрішньодержавних утворень.

Другою відмінною ознакою судової системи України є *моноцентризм* системи судів загальної юрисдикції, який замінив існуючий понад десять років біцентризм, коли підсистему загальних судів очолював Верховний Суд України, а підсистему господарських (тоді арбітражних) – рівний йому за статусом Вищий господарський (тоді арбітражний) суд України; тепер Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України.

Система судоустрою України визначається Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. Відповідно до ст. 17 цього Закону, судоустрій будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності.

Принцип територіальності вимагає чіткого визначення місця розташування суду і території, на яку поширюється його юрисдикція. Тобто він забезпечує територіальне розташування компетенції однорідних судів і тим самим визначає межі судового округу (дільниці). Принцип територіальності не тягне за собою автоматичної прив'язки судового округу (дільниці) до території певної адміністративно-територіальної одиниці.

Принцип спеціалізації є одним із факторів забезпечення розгляду справи компетентним судом, який уповноважений здійснювати правосуддя. Тобто поряд із судами загальної юрисдикції у багатьох країнах у рамках єдиної судової системи діє також мережа спеціалізованих судів, до яких належать адміністративні, трудові, сімейні, ювенальні (у справах неповнолітніх), податкові, фінансові, екологічні й деякі інші суди. Існування зазначених судів дозволяє ретельніше проводити правове дослідження конкретних справ із залученням різних фахівців.

Значений принцип означає спеціалізацію в межах суду загальної юрисдикції одного чи декількох суддів на розгляді певної категорії справ або утворення окремого суду, який наділений повноваженнями здійснювати правосуддя лише за певною, чітко визначеною категорією справ. Одним із головних критеріїв спеціалізації є предмет суперечливих правовідносин і властива йому відповідна процесуальна процедура.

Принцип інстанційності означає право на оскарження судового рішення, основними формами якого є апеляція і касація. Тобто за апеляційного або касаційного порядку рішення суду може бути переглянуто судом вищої інстанції. Під судовою інстанцією розуміється судовий орган у цілому або його структурний підрозділ, що виконує певну процесуальну функцію при здійсненні правосуддя.

Систему судоустрою України утворюють: місцеві суди, апеляційні суди, Верховний Суд. Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою.

Для розгляду окремих категорій справ, відповідно до Закону «Про судоустрій і статус суддів», у системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди.

Єдність системи судоустрою України забезпечується: 1) єдиними засадами організації та діяльності судів; 2) єдиним статусом суддів; 3) обов'язковістю для всіх судів правил судочинства, визначених законом; 4) єдністю судової практики;

5) обов'язковістю виконання на території України судових рішень; 6) єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності судів; 7) фінансуванням судів виключно з Державного бюджету України; 8) вирішенням питань внутрішньої діяльності судів органами суддівського самоврядування.

Суди в Україні спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення. У випадках, визначених законом, а також за рішенням зборів суддів відповідного суду може запроваджуватися спеціалізація суддів із розгляду конкретних категорій справ. У місцевих загальних судах та апеляційних судах діє спеціалізація суддів зі здійснення кримінального провадження щодо неповнолітніх.

Місцевими загальними судами в Україні є окружні суди, які утворюються в одному або декількох районах чи районах у містах, або у місті, або у районі (районах) і місті (містах).

Місцевими господарськими судами є окружні господарські суди.

Місцевими адміністративними судами є окружні адміністративні суди, а також інші суди, визначені процесуальним законом.

Місцевий суд складається з суддів місцевого суду, з числа яких призначається голова суду та, у визначених законом випадках, заступник або заступники голови суду.

Апеляційні суди в Україні діють як суди апеляційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, – як суди першої інстанції, з розгляду цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення.

Апеляційними судами з розгляду цивільних і кримінальних справ, а також справ про адміністративні правопорушення є апеляційні суди, які утворюються в апеляційних округах.

Апеляційними судами з розгляду господарських справ, апеляційними судами з розгляду адміністративних справ є, відповідно, апеляційні господарські суди та апеляційні адміністративні суди, які утворюються у відповідних апеляційних округах.

У складі апеляційного суду можуть утворюватися судові палати з розгляду окремих категорій справ.

У системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди як суди першої інстанції з розгляду окремих категорій справ.

Вищими спеціалізованими судами є:

- 1) Вищий суд з питань інтелектуальної власності;
- 2) Вищий антикорупційний суд.

Вищі спеціалізовані суди розглядають справи, які віднесені до їх юрисдикції процесуальним законом. У складі вищого спеціалізованого суду можуть утворюватися судові палати.

Найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом, є *Верховний Суд*, який, відповідно до Закону «Про судоустрій і статус суддів»:

1) здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, – як суд першої або апеляційної інстанції, в порядку, встановленому процесуальним законом;

2) здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики;

3) надає висновки щодо проєктів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням системи судоустрою;

4) надає висновок про наявність чи відсутність у діяннях, у яких звинувачується Президент України, ознак державної зради або іншого злочину; вносить за зверненням Верховної Ради України письмове подання про неспроможність виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я;

5) звертається до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України;

6) забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом;

7) здійснює інші повноваження, визначені законом.

До складу Верховного Суду входять судді у кількості не більше 200.

У складі Верховного Суду діють:

1) Велика Палата Верховного Суду;

2) Касаційний адміністративний суд;

3) Касаційний господарський суд;

4) Касаційний кримінальний суд;

5) Касаційний цивільний суд.

До складу кожного касаційного суду входять судді відповідної спеціалізації та утворюються судові палати з розгляду окремих категорій справ з урахуванням спеціалізації суддів. Кількість та спеціалізація судових палат визначаються рішенням зборів суддів касаційного суду з урахуванням вимог ч. 5, 6 ст. 37 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та судового навантаження.

Суддею Верховного Суду може бути особа, яка відповідає вимогам до кандидатів на посаду судді, за результатами кваліфікаційного оцінювання підтвердила здатність здійснювати правосуддя у Верховному Суді, а також відповідає одній із таких вимог:

1) має стаж роботи на посаді судді не менше 10 років;

2) має науковий ступінь у сфері права та стаж наукової роботи у сфері права щонайменше 10 років;

3) має досвід професійної діяльності адвоката, в тому числі щодо здійснення представництва в суді та/або захисту від кримінального обвинувачення, щонайменше 10 років;

4) має сукупний стаж (досвід) роботи (професійної діяльності) відповідно до вимог, визначених пунктами 1–3, щонайменше 10 років.

Верховний Суд очолює Голова Верховного Суду, якого обирає на посаду та звільняє з посади шляхом таємного голосування Пленум Верховного Суду

з числа суддів Верховного Суду в порядку, встановленому Законом «Про судоустрій і статус суддів».

В Україні діє *Вища рада правосуддя*, яка є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування добросчесного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів. При цьому варто зауважити, що даний орган не входить до судової системи та, відповідно, не здійснює правосуддя.

Вища рада правосуддя складається з 21 члена, з яких десятьох обирає з'їзд суддів України з числа суддів чи суддів у відставці, двох призначає Президент України, двох обирає Верховна Рада України, двох обирає з'їзд адвокатів України, двох обирає всеукраїнська конференція прокурорів, двох обирає з'їзд представників юридичних закладів вищої освіти та наукових установ.

Голова Верховного Суду входить до складу Вищої ради правосуддя за посадою.

Члени Вищої ради правосуддя обираються (призначаються) строком на 4 роки. Одна й та сама особа не може обіймати посаду члена Вищої ради правосуддя 2 строки поспіль.

На посаду члена Вищої ради правосуддя може бути обраний (призначений) громадянин України, не молодший 35 років, який володіє державною мовою, має вищу юридичну освіту та стаж професійної діяльності у сфері права не менше 15 років, належить до правничої професії та відповідає критерію політичної нейтральності.

Члени Вищої ради правосуддя, крім Голови Верховного Суду, здійснюють свої повноваження на постійній основі.

Згідно зі ст. 131 Конституції України Вища рада правосуддя: 1) вносить подання про призначення судді на посаду; 2) ухвалює рішення стосовно порушення суддею чи прокурором вимог щодо несумісності; 3) розглядає скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора; 4) ухвалює рішення про звільнення судді з посади; 5) надає згоду на затримання судді чи утримання його під вартою; 6) ухвалює рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя; 7) вживає заходів щодо забезпечення незалежності суддів; 8) ухвалює рішення про переведення судді з одного суду до іншого; 9) здійснює інші повноваження, визначені цією Конституцією та законами України.

Вища рада правосуддя в зв'язку із реалізацією визначених законом повноважень бере участь у міжнародному співробітництві, у тому числі взаємодіє з іноземними закладами, установами та організаціями з питань правосуддя, може бути членом відповідних міжнародних асоціацій. Крім того, Вища рада правосуддя може залучати для виконання допоміжних і консультативних функцій органи

суддівського самоврядування, установи та організації, суддів, суддів у відставці, адвокатів, прокурорів та інших спеціалістів.

§ 5. Конституційно-правовий статус суддів

Статусу суддів у конституціях зарубіжних країн, у розділах, які стосуються судової організації, як правило, приділяється найбільша увага. Статус суддів (магістратів) регулюють також і спеціальні закони. Це пов'язано із тим, що суддям належать особливі повноваження, в тому числі й щодо вирішення людських доль. До суддів, як правило, висуваються високі вимоги як професійного плану (як правило, наявність вищої юридичної освіти і певний стаж роботи на юридичних посадах), так і моральні (це не лише відсутність судимості, а й бездоганна, незаплямована репутація), а також вимоги щодо певного життєвого досвіду (як правило, підвищений вік для обіймання посади суддів).

У конституціях, як правило, сформульовані *загальні принципи правового статусу суддів*. До таких принципів віднесені: призначуваність, незмінність, незалежність суддів та суддівська несумісність.

У більшості країн суддівський корпус формується шляхом призначення (хоча існують виключення, наприклад виборність суддів у деяких штатах США; в країнах тоталітарного соціалізму судді нижчих судів обираються громадянами або представницькими органами, як правило, на термін переобрання останніх – 5 років).

Процес призначення суддів ґрунтується на юридично регламентованій процедурі професійного відбору, якій, у свою чергу, передує спеціальна професійна підготовка і суворі правила проходження суддівської кар'єри. В Іспанії і Франції, наприклад, судді призначаються за конкурсом органами суддівського самоврядування – верховними радами магістратур. У Польщі судді призначаються Президентом за поданням Всепольської Судової Ради. У Великій Британії – лордом-канцлером, але без конкурсу, та за порадою комісії, яка знаходиться при ньому. У США федеральні судді, а також голова Верховного Суду призначаються Президентом за згодою Сенату. У Мексиці судді штатів призначаються законодавчими органами штатів.

Принцип призначення покликаний, на відміну від принципу виборності, забезпечувати професіоналізм судової діяльності. Оскільки під час обрання суддівський корпус формується громадянами і навіть представницькими органами, як правило, при цьому діє політичний чинник. Виборці не настільки суворо керуються суто професійними, особистими якостями кандидатів, а передусім їх політичними переконаннями. Звичайно, політичний момент має місце і під час призначення суддів, тому більш прийнятним є такий порядок призначення, який не є виключною прерогативою однієї гілки влади. Порядок формування органів конституційної юрисдикції є дещо іншим.

Незмінність. Як правило, конституції не вказують, на який термін призначаються судді (проте досить рідко зустрічається призначення на певний строк,

наприклад 10 років у Японії, або спочатку на певний строк, а згодом безстрокове – у Молдові). Як правило, незмінність поєднується з такими поняттями, як «безстроковість» та «пожиттєвість». Пожиттєвість означає, що кар'єра судді закінчується із досягненням певної вікової межі (у Великій Британії – 72 роки, у Японії – 65). Кар'єра судді може закінчитися у зв'язку із фізичним станом, який не дозволяє нормально здійснювати суддівські функції, зі скоєнням злочину, у зв'язку з його негідною поведінкою (наприклад, у США судді виконують свої повноваження, допоки їх поведінка є бездоганною).

Новітні конституції, як правило, встановлюють, що судді не можуть бути усунуті з посади, звільнені у відставку, окрім випадків і при дотриманні гарантій, передбачених законом (наприклад, ст. 117 Конституції Іспанії).

Незалежність – один із найширших принципів конституційно-правового статусу суддів, який, як правило, закріплюється через таку формулу: «Судді – незалежні й підкоряються лише закону». Економічною гарантією незалежності судді є високий рівень заробітної плати.

Принцип несумісності забороняє суддям і всім, хто утворює корпус магістратів, одночасно займати інші державні та громадські посади, а також займатися іншою оплачуваною (крім викладацької та наукової) діяльністю. У судових установах виключаються родинні зв'язки.

Судовий імунітет – ще одна із гарантій незалежності суддів – означає, що суддя не може бути притягнутий до дисциплінарної й, більше того, до кримінальної відповідальності за свої рішення у конкретних справах, за винятком випадків, передбачених законом.

Суддівське самоврядування. Завдання органів суддівського самоврядування полягає у представництві і захисті інтересів суддів, у вирішенні кадрових питань та питань дисциплінарної відповідальності. Такі органи можуть здійснювати інспектування судів, пропонувати кандидатури для призначення на суддівські посади або навіть самі призначають суддів (Іспанія). В Італії, Румунії, Франції – Вища рада магістратури, в Іспанії – Генеральна рада судового корпусу, у Болгарії – Вища судова рада. До складу таких органів входять голови верховних (касаційних) судів, вищих спеціалізованих судів (наприклад, адміністративних), міністр юстиції, генеральний прокурор тощо. Частина членів може призначатися главою держави (у деяких країнах за поданням палат парламенту), частина обирається загальним з'їздом суддів.

В Україні правовий статус суддів визначається Конституцією та Законом України «Про судоустрій і статус суддів».

Правосуддя в Україні здійснюють професійні судді, а в окремих випадках передбачених законом присяжні. Однак розгляд справ в апеляційному та касаційному порядку здійснюють лише професійні судді, які є носіями судової влади в Україні.

Відповідно до Конституції, незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України. Вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється. Суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене

ним судові рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку. Призначення на посаду судді здійснюється Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя в порядку, встановленому законом. Суддя обіймає посаду безстроково. Суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права. Для захисту професійних інтересів суддів та вирішення питань внутрішньої діяльності судів відповідно до закону діє суддівське самоврядування.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» деталізує положення Конституції, визначаючи, що:

1. Суддя у своїй діяльності щодо здійснення правосуддя є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання. Суддя здійснює правосуддя на основі Конституції і законів України, керуючись при цьому принципом верховенства права. Втручання у діяльність судді щодо здійснення правосуддя забороняється і має наслідком відповідальність, установлену законом. Суддя не зобов'язаний давати жодних пояснень щодо суті справ, які перебувають у його провадженні, крім випадків, установлених законом. Суддя зобов'язаний звернутися з повідомленням про втручання в його діяльність як судді щодо здійснення правосуддя до Вищої ради правосуддя та до Генерального прокурора.

2. Незалежність судді забезпечується: особливим порядком його призначення, притягнення до відповідальності, звільнення та припинення повноважень; недоторканістю та імунітетом судді; незмінюваністю судді; порядком здійснення правосуддя, визначеним процесуальним законом, таємницею ухвалення судового рішення; заборонаю втручання у здійснення правосуддя; відповідальністю за неповагу до суду чи судді; окремим порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установленим законом; належним матеріальним та соціальним забезпеченням судді; функціонуванням органів суддівського врядування та самоврядування; визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їх правового захисту; правом судді на відставку.

3. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, а також фізичні і юридичні особи та їх об'єднання зобов'язані поважати незалежність судді і не посягати на неї. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу визначених Конституцією України та законом гарантій незалежності судді.

Недоторканність та імунітет судді. Суддя є недоторканим. Без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку суду, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину.

Суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судові рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку. Суддя, затриманий за підозрою у вчиненні діяння, за яке встановлена кримінальна чи адміністративна відповідальність, повинен бути негайно звільнений після з'ясування його особи, за винятком:

1. Якщо Вищою радою правосуддя надано згоду на затримання судді у зв'язку з таким діянням.

2. Затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, якщо таке затримання є необхідним для попередження вчинення злочину, відвернення чи попередження наслідків злочину або забезпечення збереження доказів цього злочину.

3. Суддя не може бути підданий приводу чи примусово доставлений до будь-якого органу чи установи, крім суду, за винятком випадків, зазначених у частині другій цієї статті.

4. Судді може бути повідомлено про підозру у вчиненні кримінального правопорушення лише Генеральним прокурором або його заступником.

5. Суддя може бути тимчасово відсторонений від здійснення правосуддя на строк не більше 2 місяців у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності на підставі вмотивованого клопотання Генерального прокурора або його заступника в порядку, встановленому законом. Рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя ухвалюється Вищою радою правосуддя.

6. Продовження строку тимчасового відсторонення судді від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності здійснюється в тому ж порядку на строк не більше 2 місяців. Клопотання про продовження строку такого відсторонення судді від здійснення правосуддя подається Генеральним прокурором або його заступником не пізніше 10 днів до закінчення строку, на який суддю було відсторонено. Вимоги до клопотання про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності встановлюються процесуальним законом.

7. У разі ухвалення органом, що розглядає справи про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів, рішення про застосування до судді дисциплінарного стягнення у виді подання про звільнення судді з посади, такий суддя автоматично тимчасово відстороняється від здійснення правосуддя до ухвалення рішення про його звільнення з посади Вищою радою правосуддя.

8. Суддя на час тимчасового відсторонення від здійснення правосуддя позбавляється права на отримання доплат до посадового окладу судді.

9. Проведення стосовно судді оперативно-розшукових заходів чи слідчих дій, що можуть проводитися лише з дозволу суду, здійснюється на підставі судового рішення, ухваленого за клопотанням Генерального прокурора або його заступника, керівника регіональної прокуратури або його заступника.

10. Кримінальне провадження щодо обвинувачення судді у вчиненні кримінального правопорушення, а також прийняття рішення про проведення стосовно судді оперативно-розшукових заходів чи слідчих дій, застосування запобіжних заходів не може здійснюватися тим судом, у якому обвинувачений обіймає чи обіймав посаду судді.

У разі якщо згідно із загальними правилами визначення юрисдикції кримінальне провадження стосовно судді має здійснюватися або рішення про проведення

стосовно судді оперативно-розшукових заходів чи слідчих дій або застосування запобіжних заходів має ухвалюватися тим судом, у якому обвинувачений обіймає чи обіймав посаду судді, кримінальне провадження або ухвалення рішення про проведення оперативно-розшукових заходів чи слідчих дій здійснюється судом, найбільш територіально наближеним до суду, в якому обвинувачений обіймає чи обіймав посаду судді, іншої адміністративно-територіальної одиниці (Автономної Республіки Крим, області, міста Києва чи Севастополя).

11. За шкоду, завдану судом, відповідає держава на підставах та в порядку, встановлених законом.

Прояв неповаги до суду чи судді з боку осіб, які є учасниками процесу або присутні в судовому засіданні, має наслідком відповідальність, установлену законом.

На посаду судді може бути призначений громадянин України, не молодший тридцяти та не старший 65 років, який має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше 5 років, є компетентним, добросчесним та володіє державною мовою.

Призначення на посаду судді здійснюється Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя в порядку, встановленому законом.

Призначення на посаду судді здійснюється за конкурсом, крім випадків, визначених законом.

Не може бути призначений суддею громадянин, який:

- 1) визнаний судом обмежено дієздатним або недієздатним;
- 2) має хронічні психічні чи інші захворювання, що перешкоджають виконанню функцій зі здійснення правосуддя;
- 3) має незняту чи непогашену судимість.

Водночас особа, до якої згідно із законом застосовується заборона обіймати відповідну посаду, не може претендувати на посаду судді. На посаду судді також не може претендувати особа, яку було раніше звільнено з посади судді за вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді, порушення вимог щодо несумісності, порушення обов'язку підтвердити законність джерела походження майна або у зв'язку із набранням законної сили обвинувальним вироком щодо такої особи, крім випадків визнання в судовому порядку протиправним рішення про звільнення з цих підстав або скасування обвинувального вироку суду. Не може претендувати на посаду судді також особа, яку було раніше звільнено з посади судді за результатами кваліфікаційного оцінювання.

Суддею є громадянин України, який відповідно до Конституції України та Закону «Про судоустрій і статус суддів» призначений суддею, займає штатну суддівську посаду в одному з судів України і здійснює правосуддя на професійній основі.

Судді в Україні мають єдиний статус незалежно від місця суду в системі судоустрою чи адміністративної посади, яку суддя обіймає в суді.

Судді гарантується перебування на посаді судді до досягнення ним 65 років, крім випадків звільнення судді з посади або припинення його повноважень у передбачених законодавством випадках.

Перебування на посаді судді несумісне із зайняттям посади в будь-якому іншому органі державної влади, органі місцевого самоврядування та з представницьким мандатом. Перебування на посаді судді також несумісне із наявністю заборони такої особи обіймати посади, щодо яких здійснюється очищення влади в порядку, визначеному Законом України «Про очищення влади».

Суддя не може поєднувати свою діяльність із підприємницькою, адвокатською діяльністю, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу (крім викладацької, наукової чи творчої), а також входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Права та обов'язки судді:

1. Права судді, пов'язані зі здійсненням правосуддя, визначаються Конституцією України, процесуальним та іншими законами.

2. Суддя має право брати участь у суддівському самоврядуванні.

3. Судді можуть утворювати громадські об'єднання та брати участь у них з метою захисту своїх прав та інтересів, підвищення професійного рівня.

4. Суддя може бути членом національних або міжнародних асоціацій та інших організацій, що мають на меті захист інтересів суддів, утвердження авторитету судової влади в суспільстві або розвиток юридичної професії та науки.

5. Суддя має право підвищувати свій професійний рівень та проходити з цією метою відповідну підготовку.

6. Суддя повинен додержуватися присяги.

Суддя зобов'язаний:

1. Справедливо, безсторонньо та своєчасно розглядати і вирішувати судові справи відповідно до закону з дотриманням засад і правил судочинства.

2. Дотримуватися правил суддівської етики, у тому числі виявляти та підтримувати високі стандарти поведінки у будь-якій діяльності з метою укріплення суспільної довіри до суду, забезпечення впевненості суспільства в чесності та непідкупності суддів.

3. Подавати декларацію доброчесності судді та декларацію родинних зв'язків судді.

4. Виявляти повагу до учасників процесу;

5. Не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом, у тому числі таємницю нарадчої кімнати і закритого судового засідання.

6. Виконувати вимоги та дотримуватися обмежень, установлених законодавством у сфері запобігання корупції.

7. Подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

8. Систематично розвивати професійні навички (уміння), підтримувати свою кваліфікацію на належному рівні, необхідному для виконання повноважень у суді, де він обіймає посаду.

9. Звертатися з повідомленням про втручання в його діяльність як судді щодо здійснення правосуддя до Вищої ради правосуддя та до Генерального прокурора упродовж 5 днів після того, як йому стало відомо про таке втручання.

10. Підтверджувати законність джерела походження майна у зв'язку з проходженням кваліфікаційного оцінювання або в порядку дисциплінарного провадження щодо судді, якщо обставини, що можуть мати наслідком притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, викликають сумнів у законності джерела походження майна або доброчесності поведінки судді.

Суддя проходить підготовку у Національній школі суддів України не менше ніж раз на 3 роки.

Суддя до звільнення з посади або припинення його повноважень не може бути нагороджений державними нагородами, а також будь-якими іншими нагородами, відзнаками, грамотами. Суддя може бути нагороджений державними нагородами лише за проявлену ним особисту мужність і героїзм в умовах, пов'язаних із ризиком для життя.

Питання для самоконтролю

1. Дайте визначення судової влади і правосуддя.
2. Визначте особливості правового статусу органів судової влади у сучасних державах.
3. Охарактеризуйте принципи організації та діяльності судової системи.
4. Що представляє собою система судів загальної юрисдикції в Україні?
5. Розкрийте місце Верховного Суду у судовій системі України.
6. Визначте основи правового статусу суддів в Україні.

Розділ 18

КОНСТИТУЦІЙНИЙ КОНТРОЛЬ У ПРАКТИЦІ СУЧАСНИХ ДЕРЖАВ

§ 1. Поняття та сутність конституційного контролю. Види конституційного контролю

Функція захисту прав і свобод здійснюється органами конституційної юрисдикції шляхом використання трьох основних форм їхньої діяльності: за допомогою абстрактного, конкретного й індивідуального контролю відповідності конституції та закріпленим у ній правам і свободам людини та громадянина законів та інших нормативних актів, а також судових і адміністративних рішень.

Конституційний контроль – будь-яка форма перевірки на відповідність (несуперечність) конституції актів і дій органів публічної влади, а також громадських об'єднань, що здійснюють публічні функції або створені для участі в здійсненні публічної влади.

Від конституційного контролю необхідно відрізнити *конституційний нагляд* – систему відносин, при якій наглядовий орган може лише звернути увагу піднаглядового органу на його помилку і тільки призупинити дію його акта, але скасувати або виправити акт має можливість тільки сам піднаглядний орган.

Конституційний контроль можливий лише там, де діє писане право, у тому числі писані конституції, положення яких мають вищу юридичну силу порівняно з будь-якими іншими національними та місцевими правовими актами.

Контролю щодо несуперечності конституційним (органічним) законам, підлягають звичайні закони, прийняті на референдумі, внутрішньодержавні договори, акти виконавчої влади, акти самоврядування. Проводиться також перевірка відповідності національних законів міжнародним договорам. Крім того, здійснюється контроль актів і дій громадських об'єднань, на які держава поклала певні владні функції (палата виробників певних товарів може видавати сертифікати і допускати при цьому дискримінацію). Межі конституційного контролю охоплюють також створення та діяльність політичних громадських об'єднань, політичних партій.

Отже, контроль – це перевірка на відповідність конституції дій посадових осіб – президента, членів уряду, верховних суддів.

Конституційний контроль здійснюється й у формі індивідуальної або колективної скарги, що передбачає наділення індивіда – суб'єкта прав і свобод людини, а також різних об'єднань громадян, юридичних осіб правом подавати в конституційний суд скарги про порушення своїх прав і свобод законами, нормативними

актами, судовими рішеннями. Конституційна скарга виступає важливим правовим засобом захисту індивіда від сваволі держави.

Органи конституційного контролю. Залежно від конституційних рішень такими органами можуть бути: а) глава держави, парламент, уряд, суди загальної юрисдикції, адміністративні суди; б) спеціалізовані органи конституційного контролю, до яких входять або судові (наприклад, конституційна юстиція в багатьох європейських країнах), або квазісудові органи (наприклад, Конституційна Рада у Франції та інших країнах).

Конституційний контроль, здійснюваний президентом, парламентом, урядом і подібними до них органами, називається іноді політичним, тому що зазначені органи здійснюють політичну діяльність.

Спеціалізовані судові органи конституційного контролю часто мають також інші повноваження – реалізують конституційну відповідальність вищих посадових осіб держави, виступають виборчими судами, дають офіційне тлумачення конституції тощо.

У деяких мусульманських державах органи конституційного контролю складаються зі звичайних мусульманських юристів, усе законодавство перевіряється в таких країнах на предмет відповідності його критеріїв ісламу.

Виділяють наступні *види конституційного контролю*.

Попередній – акт перевіряється до набрання ним чинності. *Наступний* – поширюється на чинні, офіційно опубліковані закони.

Внутрішній – проводиться органом, що видає акт. *Зовнішній* – проводиться іншим органом внутрішнього контролю, має консультативний характер. Цей вид контролю найчастіше є наступним.

Консультативний – рішення за цим контролем має моральну, а не юридичну силу, юридично воно нікого не зобов'язує й не зв'язує. *Постановний* – рішення загальнообов'язкове: якщо воно відповідає актові певної конституції, жодні претензії до такого акта в цьому плані більше не приймаються, але якщо акт оголошений неконституційним, то втрачає юридичну силу.

Обов'язковий – акт обов'язково піддається конституційному контролю, зазвичай попередньому. *Факультативний* – здійснюється лише у разі заявленої ініціативи уповноваженого суб'єкта.

Абстрактний – означає перевірку конституційності акта або норми поза зв'язком із якою-небудь справою. *Конкретний контроль* здійснюється тільки у зв'язку з якимись певними справами, найчастіше з судовою справою, при вирішенні якої, підлягають застосуванню певні норми чи акти, оскаржувані з точки зору конституційності.

Повний – охоплює всю систему суспільних відносин, урегульованих конституцією. *Частковий* – поширюється лише на певні сфери суспільних відносин – права людини і громадянина, федеративні відносини.

Формальний – перевіряє дотримання конституційних умов і вимог, що ставляться до видання акта. *Матеріальний* – має справу зі змістом акта і відповідністю цього змісту положенням конституції.

Юридичній науці відомі *дві основні моделі* спеціалізованого конституційного контролю – американська і європейська.

Американська система конституційного контролю. У цій системі неконституційність законів та інших актів перевіряють суди загальної юрисдикції, розглядаючи конкретні справи (конкретний наступний контроль).

Якщо суд визнає, що закон неконституційний, і справа дійде до верховного суду, рішення останнього у питанні про конституційність закону є обов'язковим для всіх судів. Неконституційний закон втрачає судовий захист і юридичну силу (Аргентина, США, Японія). У деяких країнах контроль здійснює лише верховний суд.

Європейська система конституційного контролю. Передбачає заснування спеціальних судових або квазісудових органів конституційного контролю: Конституційний суд в Італії, Конституційний Трибунал у Польщі, Федеральний конституційний суд у Німеччині. Зазначений конституційний орган є незалежним від інших гілок влади, правом якого є скасування нормативних актів, що суперечать конституції держави.

§ 2. Конституційний Суд України як орган конституційного контролю

Інститут конституційного контролю функціонує в більшості сучасних демократичних країн. Становлення тієї чи іншої його моделі пов'язане з особливостями національного права, організацією державної влади та економічними, політичними й історичними умовами.

Становлення інституту конституційного контролю в Україні відбувалося в складних історичних умовах, оскільки тривалий час вона не мала своєї державності, її території протягом століть входили до складу інших держав. Реальне становлення цього інституту відбулося лише з набуттям Україною незалежності.

В Україні запроваджено європейську модель конституційного контролю, яка передбачає здійснення контролю спеціалізованим судовим органом – Конституційним Судом України (далі – Конституційний Суд, Суд), що сьогодні не входить як до системи судів загальної юрисдикції, так і до судової гілки влади загалом. Проте саме завдяки контрольній діяльності органу конституційної юрисдикції стає ефективнішою правова основа діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування як нормативної основи сучасних політико-правових перетворень, яка в сучасних умовах потребує суттєвого удосконалення.

Конституційний Суд України є органом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України.

Конституційний Суд здійснює свою діяльність відповідно до Конституції України та Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 р. на засадах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, відкритості,

повного і всебічного розгляду справ, обґрунтованості та обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків.

Склад Суду – 18 суддів Конституційного Суду. Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по 6 суддів Конституційного Суду. Суд є повноважним здійснювати конституційне провадження, якщо у його складі є щонайменше 12 суддів Конституційного Суду, які набули повноважень згідно зі ст. 17 вказаного закону. Суддя Конституційного Суду призначається на 9 років без права бути призначеним повторно.

У складі Суду діють Велика палата, 2 сенати та 6 колегій.

Велика палата, сенати, колегії у межах визначених цим Законом повноважень щодо конституційного провадження діють як Конституційний Суд.

Представницькі, організаційні, розпорядчі функції здійснюють Голова Суду, заступник Голови Суду, секретарі колегій.

Велика палата, Сенат, Колегія мають статус органів Суду.

Голова Суду очолює Суд та організовує його діяльність. Він:

1) здійснює загальне керівництво організацією роботи Суду та Секретаріату Суду;

2) скликає засідання, спеціальні пленарні засідання Суду, засідання, пленарні засідання Великої палати;

3) головує на засіданнях, спеціальних пленарних засіданнях Суду, засіданнях, пленарних засіданнях Великої палати;

4) входить до одного із сенатів і головує на його засіданнях;

5) здійснює розпорядження бюджетними коштами на утримання і забезпечення діяльності Суду відповідно до затвердженого Судом кошторису та контролює ефективність використання цих коштів Секретаріатом Суду;

6) виконує інші повноваження, передбачені цим Законом та Регламентом.

Голова Суду представляє Суд у відносинах з органами державної влади, іншими державними органами України, органами місцевого самоврядування, юридичними особами всіх форм власності, а також з органами іноземних держав і міжнародних організацій.

Голову Суду обирають на спеціальному пленарному засіданні Суду зі складу суддів Конституційного Суду лише на один трирічний строк таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів із будь-яким числом кандидатур, запропонованих суддями Конституційного Суду.

Велика палата діє у складі всіх суддів Конституційного Суду і розглядає питання щодо:

1) відповідності Конституції України (конституційності) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

2) офіційного тлумачення Конституції України;

3) відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість;

4) відповідності Конституції України (конституційності) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

5) додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту в межах, встановлених статтями 111 і 151 Конституції України;

6) відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України;

7) порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України;

8) відповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України;

9) відповідності Конституції України (конституційності) законів України (їх окремих положень) за конституційними скаргами у разі відмови Сенату від розгляду справи на розсуд Великої палати у випадках, визначених цим Законом.

Згідно із Законом «Про Конституційний Суд України» до повноважень Великої палати також належить вирішення процедурних питань, що виникають під час конституційного провадження.

Сенат діє у складі 9 суддів Конституційного Суду. Якщо кількість суддів Конституційного Суду є меншою за 18, Сенат є повноважним за умови участі в ньому щонайменше 6 суддів Конституційного Суду.

Склад сенатів формується на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду шляхом жеребкування і затверджується постановою Конституційного Суду. Стосовно Голови Конституційного Суду та заступника Голови Конституційного Суду жеребкування не проводиться.

Сенат розглядає справи за участю щонайменше 6 суддів Конституційного Суду.

На засіданнях сенатів головує, відповідно, Голова Конституційного Суду та заступник Голови Конституційного Суду, а у разі їх відсутності – старший за віком суддя, що входить до складу відповідного Сенату.

Сенат розглядає питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) законів України (їх окремих положень) за конституційними скаргами, а також інші питання, визначені цим Законом.

Колегія діє у складі 3 суддів Конституційного Суду. Суд на спеціальному пленарному засіданні шляхом жеребкування утворює в межах сенатів колегії в порядку, встановленому Регламентом. Один і той самий суддя не може входити на постійній основі до складу кількох колегій.

Суд затверджує персональний склад Колегії постановою.

Якщо Колегія неповноважна за складом, до її складу тимчасово залучають суддю з іншої Колегії в порядку, встановленому Регламентом.

До повноважень Колегії належить вирішення питань щодо відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням, конституційним зверненням, конституційною скаргою. Колегія більшістю голосів від її складу постановляє ухвалу про відкриття конституційного провадження у справі або про відмову у відкритті конституційного провадження у справі.

Якщо Колегія постановила ухвалу про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням або за конституційним зверненням, секретар Колегії вносить пропозицію Голові Суду скликати засідання Великої палати для розгляду питань, пов'язаних із конституційним провадженням.

Якщо Колегія постановила ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням або за конституційним зверненням, секретар Колегії передає конституційне подання або конституційне звернення на розгляд Великої палати для вирішення питання щодо відкриття конституційного провадження у справі.

Якщо Колегія постановила ухвалу про відкриття конституційного провадження у справі за конституційною скаргою, секретар Колегії вносить пропозицію головуючому відповідного Сенату скликати його засідання для розгляду питань, пов'язаних із конституційним провадженням.

Якщо Колегія неодностайно постановила ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою, секретар Колегії передає конституційну скаргу на розгляд Сенату для вирішення питання про відкриття конституційного провадження у справі.

Одностайно постановлена ухвала Колегії про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою є остаточною.

Суд діє відповідно до повноважень, визначених Конституцією України. Порядок організації і діяльності Суду, порядок конституційного провадження, процедура розгляду справ та виконання рішень і висновків установлюється зазначеним Законом.

Організацію внутрішньої роботи Суду та відповідні правила процедури розгляду ним справ установлює Регламент Конституційного Суду України. Суд може ухвалювати й інші акти, що регламентують організацію його роботи.

Розгляд справ на пленарних засіданнях Великої палати Конституційного Суду, Сенату Конституційного Суду здійснюється відкрито, за винятком закритої частини цих засідань, коли ухвалюється рішення, надається висновок, постановляється ухвала Суду.

Закрите пленарне засідання допускається, якщо розгляд справи на відкритому пленарному засіданні може призвести до розголошення державної таємниці та (або) іншої інформації, що охороняється законом.

До повноважень Суду належить:

1) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

2) офіційне тлумачення Конституції України;

3) надання за зверненням Президента України або щонайменше 45 народних депутатів України, або Кабінету Міністрів України висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість;

4) надання за зверненням Президента України або щонайменше 45 народних депутатів України висновків про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

5) надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту в межах, визначених статтями 111 і 151 Конституції України;

6) надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статтями 157 і 158 Конституції України;

7) надання за зверненням Верховної Ради України висновку про порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України;

8) вирішення питань про відповідність Конституції України та законам України нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим за зверненням Президента України згідно з ч. 2 ст. 137 Конституції України;

9) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України (їх окремих положень) за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України.

Відповідно до Закону «Про Конституційний Суд України» *формами звернення до Суду є конституційне подання, конституційне звернення, конституційна скарга.*

Конституційним поданням є подане до Суду письмове клопотання щодо:

1) визнання акта (його окремих положень) неконституційним;

2) офіційного тлумачення Конституції України.

Суб'єктами права на конституційне подання, відповідно до Конституції України, є: Президент України, щонайменше 45 народних депутатів України, Верховний Суд, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Конституційним зверненням є подане до Суду письмове клопотання про надання висновку щодо:

1) відповідності Конституції України чинного міжнародного договору України або міжнародного договору, що вноситься до Верховної Ради України для надання згоди на його обов'язковість;

2) відповідності Конституції України (конституційності) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

3) додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту;

4) відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України;

5) порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України;

б) відповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України.

Суб'єктами права на конституційне звернення є: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; щонайменше 45 народних депутатів України.

Конституційною скаргою є подане до Суду письмове клопотання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу.

Суб'єктом права на конституційну скаргу є особа, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України (його окремі положення) суперечить Конституції України.

До суб'єктів права на конституційну скаргу не належать юридичні особи публічного права.

Секретаріат Суду здійснює попередню перевірку прийнятності звернень. Якщо конституційна скарга за формою не відповідає вимогам зазначеного Закону, керівник Секретаріату повертає її суб'єкту права на конституційну скаргу. Однак повернення конституційної скарги не перешкоджає повторному зверненню до Суду з дотриманням вимог Закону.

Підставами для відмови у відкритті конституційного провадження у справі є:

- 1) звернення до Суду неналежним суб'єктом;
- 2) неналежність до повноважень Суду питань, порушених у конституційному поданні, конституційному зверненні, конституційній скарзі;
- 3) невідповідність конституційного подання чи конституційного звернення вимогам, передбаченим указанням Законом;
- 4) неприйнятність конституційної скарги;
- 5) втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України, крім випадків, передбачених ч. 2 ст. 8 указанного Закону;
- 6) наявність рішення, висновку Суду щодо того самого предмета конституційного подання, конституційного звернення, конституційної скарги, а також ухвал Суду про відмову у відкритті конституційного провадження у справі або про закриття конституційного провадження у справі, якщо їх постановлено на підставі пунктів 1, 2.

Справи, конституційне провадження щодо яких відкрито, Суд розглядає в порядку письмового або усного провадження.

Письмове провадження є основною формою розгляду справ у Суді. Форму провадження визначає Сенат, Велика палата.

У справі, яку Суд розглядає в порядку письмового провадження, окремі питання можуть розглядатися в порядку усного провадження.

Суд ухвалює рішення, надає висновки, постановляє ухвали, видає забезпечувальні накази. Акти з питань, не пов'язаних із конституційним провадженням, Суд ухвалює у формі постанови.

Рішення Суду ухвалює:

1) Велика палата – за результатами розгляду справ за конституційними поданнями щодо конституційності законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та щодо офіційного тлумачення Конституції України, а також за результатами розгляду справ за конституційними скаргами у разі відмови Сенату в розгляді справи за конституційною скаргою на розсуд Великої палати;

2) Сенат – за результатами розгляду справ за конституційними скаргами.

Висновок Суду надає Велика палата у справах щодо:

1) відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість;

2) відповідності Конституції України (конституційності) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

3) додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту;

4) відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України;

5) порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України;

6) відповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України.

Для вирішення питань, пов'язаних із відкриттям, відмовою у відкритті, закриттям провадження у справі, іншими процесуальними діями, клопотаннями, процедурою розгляду справ, Суд постановляє відповідні *ухвали*.

У конституційних провадженнях, згідно з п. 9 ч. 1 ст. 7 указанного Закону, Суд може видати *забезпечувальний наказ* про вжиття заходів щодо забезпечення конституційної скарги.

Суд ухвалює рішення і надає висновок іменем України на закритій частині пленарного засідання Сенату, Великої палати поіменним голосуванням суддів Конституційного Суду, які розглядали справу.

Пропозиції суддів Конституційного Суду до проєкту рішення чи висновку ставляться на голосування у порядку надходження. Під час ухвалення рішення, надання висновку Суддя не має права утримуватися від голосування.

Рішення і висновки Суду підписують окремо судді Конституційного Суду, які голосували на їх підтримку, і судді Конституційного Суду, які голосували проти. Рішення чи висновок Суду є остаточним і не може бути оскарженим.

Суддя Конституційного Суду обов'язково підписує рішення чи висновок Суду.

Суд надсилає рішення, висновок учаснику конституційного провадження не пізніше наступного робочого дня після ухвалення рішення чи надання висновку.

Законои, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення.

Суд у рішенні, висновку може встановити порядок і строки їх виконання, а також зобов'язати відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішення, додержанням висновку.

Суд може вимагати від відповідних органів письмове підтвердження виконання рішення, додержання висновку.

За невиконання рішень та недодержання висновків Суду настає відповідальність згідно із законом.

§ 3. Особливості конституційно-правового статусу суддів Конституційного Суду України

Конституційно-правовий статус суддів Конституційного Суду визначається Конституцією України та Законом України «Про Конституційний Суд України».

Суддею Конституційного Суду може бути громадянин України, який володіє державною мовою, на день призначення досяг сорока років, має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше 15 років, високі моральні якості, є правником із визнаним рівнем компетентності.

Суддя у своїй діяльності та поза її межами дотримується встановлених Конституційним Судом стандартів професійної етики судді Конституційного Суду. Суддя має відповідати критерію політичної нейтральності. Суддя не може належати до політичних партій чи професійних спілок, публічно виявляти прихильність до них, брати участь у будь-якій політичній діяльності.

Суддею Конституційного Суду, зокрема, не може бути призначена на посаду особа, яка на день призначення:

1) є членом або обіймає посаду в політичній партії, іншій організації, яка має політичні цілі або бере участь у політичній діяльності;

2) є обраною на виборну посаду в органі державної влади чи органі місцевого самоврядування, має представницький мандат;

3) бере участь в організації або фінансуванні політичної агітації чи іншої політичної діяльності.

Суддя Конституційного Суду не може суміщати свою посаду з будь-якою посадою в органі державної влади або органі місцевого самоврядування, органі професійного правничого самоврядування, зі статусом народного депутата України, депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної у місті, сільської, селищної ради, з іншим представницьким мандатом, з адвокатською діяльністю, з підприємницькою діяльністю, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати будь-яку іншу оплачувану роботу або отримувати іншу винагороду, за винятком здійснення викладацької, наукової чи творчої діяльності та отримання винагороди за неї, а також не може

входить до складу керівного органу чи наглядової ради юридичної особи, що має на меті одержання прибутку.

Особа, яка є власником акцій або володіє іншими корпоративними правами чи має інші майнові права або інший майновий інтерес у діяльності будь-якої юридичної особи, що має на меті одержання прибутку, на час перебування на посаді судді Конституційного Суду передає такі акції (корпоративні права) або інші відповідні права в управління незалежній третій особі (без права надання інструкцій такій особі щодо розпорядження такими акціями, корпоративними, іншими правами або інструкцій щодо реалізації прав, які з них виникають). Суддя Конституційного Суду може отримувати відсотки, дивіденди та інші пасивні доходи від майна, власником якого він є.

Стосовно осіб, які претендують на зайняття посади судді Конституційного Суду, за їх письмовою згодою проводиться спеціальна перевірка в порядку, встановленому Законом України «Про запобігання корупції».

На суддів Конституційного Суду поширюються відповідні вимоги та обмеження, встановлені для них Законом України «Про запобігання корупції».

Відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду на конкурсних засадах щодо осіб, яких призначає Президент України, здійснює конкурсна комісія, яку створює Президент України.

Підготовку питання щодо розгляду на конкурсних засадах кандидатур на посаду судді Конституційного Суду у Верховній Раді України здійснює комітет, до предмета відання якого належать питання правового статусу Конституційного Суду України, у порядку, визначеному Регламентом Верховної Ради України, з урахуванням положень ст. 12 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Підготовку питання щодо розгляду на конкурсних засадах кандидатур на посаду судді Конституційного Суду з'їздом суддів України здійснює Рада суддів України.

Конкурсна комісія, Рада суддів України складають списки кандидатів, рекомендованих на посаду судді Конституційного Суду, на підставі яких суб'єкти призначення приймають відповідні рішення. Такі списки мають містити кількість кандидатур, яка щонайменше втричі перевищує кількість вакансій.

За результатами конкурсного відбору Президент України видає указ про призначення на посаду судді суддів, що направляються до Конституційного Суду за квотою Президента. Президент України призначає особу на посаду судді Конституційного Суду не пізніше 3 місяців із дня припинення повноважень або звільнення з посади судді Конституційного Суду, якого призначив Президент України.

Порядок призначення судді Конституційного Суду Верховною Радою України встановлюється Регламентом Верховної Ради України.

Призначеним на посаду судді Конституційного Суду (за квотою З'їзду суддів) вважається той кандидат, який у результаті таємного голосування одержав більшість голосів від числа обраних делегатів З'їзду. З'їзд призначає особу на посаду судді Конституційного Суду не пізніше 3 місяців із дня припинення повно-

важень або звільнення з посади судді Конституційного Суду, якого призначив З'їзд.

Рішення З'їзду про призначення на посаду судді Конституційного Суду підписують головоючий на З'їзді та секретар.

Суддя Конституційного Суду призначається на 9 років без права бути призначеним повторно.

Суддя Конституційного Суду набуває повноважень з дня складення ним на спеціальному пленарному засіданні Суду присяги.

Особа набуває статусу судді Конституційного Суду з дня, що є наступним за днем призначення на посаду.

Повноваження судді Конституційного Суду та гарантії його діяльності не можуть бути обмежені при введенні воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях.

Суддя здійснює попередню підготовку питань, що їх розглядають Велика палата, Сенат, Колегія суддів Конституційного Суду України, та бере участь у розгляді справ.

Суддя Конституційного Суду може публічно висловлювати свою думку щодо суті лише тих справ, у яких Суд уже ухвалив рішення чи надав висновок.

Суддю Конституційного Суду під час перебування на посаді не може бути нагороджено державними нагородами України, відзнаками, спеціальними званнями України, а також будь-якими іншими нагородами, відзнаками, грамотами, за винятком нагородження за проявлену ним особисту мужність і героїзм в умовах, пов'язаних із ризиком для життя.

Посвідчення судді Конституційного Суду підписує Президент України. Посвідчення судді Конституційного Суду у відставці підписує Голова Суду.

Повноваження судді Конституційного Суду припиняються у разі: 1) закінчення строку його повноважень; 2) досягнення ним 70 років; 3) припинення громадянства України або набуття ним громадянства іншої держави, що встановлено в порядку, визначеному законом; 4) набрання законної сили рішенням суду про визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим, визнання недієздатним або обмежено дієздатним; 5) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього за вчинення ним злочину; 6) смерті.

Підставами для звільнення судді Конституційного Суду з посади є: 1) неспроможність виконувати свої повноваження за станом здоров'я, що підтверджується медичним висновком, який надає медична комісія, створена центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, за зверненням Голови Суду, а в разі його відсутності – заступника Голови Суду, а в разі відсутності обох – судді, який виконує обов'язки Голови Суду; 2) порушення ним вимог щодо несумісності, визначених у ч. 3–4 ст. 11 Закону України «Про Конституційний Суд України». Питання порушення суддею вимог щодо несумісності розглядається на спеціальному пленарному засіданні Суду за наявності висновку постійної комісії з питань регламенту та етики Суду. У разі підтвердження наявності обставин, що свідчать про порушення суддею вимог щодо несумісності, суддю попереджають

про необхідність усунення таких обставин упродовж строку, встановленого Судом. Якщо суддя не усунув обставин, що свідчать про порушення вимог несумісності, упродовж строку, встановленого Судом, Суд ухвалює рішення про його звільнення; 3) вчинення ним істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування своїми обов'язками, що є несумісним зі статусом судді Конституційного Суду або виявило його невідповідність займаній посаді. Питання про звільнення судді з посади за такою підставою Суд розглядає на спеціальному пленарному засіданні за наявності висновку постійної комісії з питань регламенту та етики Суду; 4) подання ним заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням.

Рішення про звільнення з посади судді Конституційного Суду Суд ухвалює щонайменше двома третинами від його конституційного складу.

Організаційною формою суддівського самоврядування є збори суддів Конституційного Суду. Збори суддів Конституційного Суду вирішують питання, які безпосередньо не пов'язані зі здійсненням конституційного провадження та не належать до питань, що їх вирішує Суд на своїх засіданнях. Збори суддів Конституційного Суду є повноважними за умови присутності на них не менш як двох третин від загального складу Суду. Збори суддів Конституційного Суду ухвалюють рішення більшістю голосів присутніх на зборах суддів Конституційного Суду відкритим голосуванням, якщо не ухвалено рішення про таємне голосування.

Крім діяльності у Конституційному Суді, суддя має право займатися й деякими видами позасудової діяльності: а) брати участь у науково-практичних конференціях, симпозіумах, фахових національних, міжнародних, інших заходах; б) здійснювати викладацьку, наукову або творчу діяльність.

Важливим елементом правового статусу суддів Конституційного Суду є гарантії їхньої діяльності. Так, суддя Конституційного Суду здійснює свої повноваження на засадах верховенства права, що передбачає заборону будь-якого впливу на нього. За межами обговорення справи при її розгляді в Суді жодних пояснень щодо суті справ, які перебувають у провадженні Суду, суддя не надає.

Суддю не може бути притягнуто до відповідальності за голосування у зв'язку з ухваленням Судом рішень та надання ним висновків, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку. Крім того, суддю без згоди Суду не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину. Подання про надання згоди на затримання, утримування під вартою чи арешт судді вносить до Суду Генеральний прокурор або особа, яка здійснює його повноваження. Рішення про надання згоди на затримання, утримування під вартою чи арешт судді Суд ухвалює на спеціальному пленарному засіданні у формі постанови.

Суддя Конституційного Суду не може бути підданий приводу чи примусовому допровадженню до будь-якого органу або установи, крім суду.

Суддя Конституційного Суду, затриманий за адміністративне правопорушення або за підозрою у вчиненні діяння, за яке встановлена кримінальна

відповідальність, має бути негайно звільнений після з'ясування його особи, за винятком, якщо:

- 1) Суд надав згоду на затримання судді у зв'язку з таким діянням;
- 2) його затримано під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину.

Суд має бути негайно повідомлений про затримання судді.

Судді Конституційного Суду про підозру у вчиненні кримінального правопорушення повідомляє Генеральний прокурор або особа, яка здійснює його повноваження.

Законом «Про Конституційний Суд України» встановлюються гарантії безпеки судді Конституційного Суду та членів його сім'ї (батьків, чоловіка/дружини, дітей). Відповідно до зазначеного закону, вони перебувають під особливим захистом держави. При цьому органи правопорядку вживають заходів задля безпеки судді та членів його сім'ї за наявності відповідної заяви судді.

Вчинені у зв'язку з діяльністю судді посягання на його життя і здоров'я, погроза вбивством, насильством та вчинення таких самих дій щодо членів його сім'ї мають наслідком відповідальність, установлену законом.

Судді Конституційного Суду за свою роботу отримують винагороду, яка виступає матеріальною гарантією їхньої професійної діяльності.

Для належної організації роботи суддя Конституційного Суду має двох наукових консультантів і помічника, посади яких належать до посад патронатної служби, які підпорядковані безпосередньо йому. На них покладається виконання доручень судді зі справ конституційного провадження.

За суддею Конституційного Суду, який вийшов у відставку, зберігається звання судді Конституційного Суду.

Питання для самоконтролю

1. Що являє собою конституційний контроль? Чим конституційний контроль відрізняється від конституційного нагляду?
2. Вкажіть види конституційного контролю.
3. Порівняйте моделі конституційного контролю.
4. Розгляньте принципи діяльності Конституційного Суду України.
5. Розкрийте порядок формування Конституційного Суду України.
6. Охарактеризуйте форми звернення до Конституційного Суду України.
7. За яких умов припиняються повноваження судді Конституційного Суду України?
8. Розкрийте зміст гарантій діяльності суддів Конституційного Суду України.

Розділ 19

ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ СУЧАСНИХ КРАЇН

§ 1. Поняття та види правоохоронних органів, їх конституційно-правовий статус

Термін «правоохоронні органи» є відносно новим. Він використовується виключно у східнослов'янських мовах і не має прямих перекладів на інші мови.

У країнах континентальної Європи найбільш близький до «правоохоронних органів» термін – «поліцейські органи». В країнах з англосаксонською правоохоронною системою термін «поліція» також широко вживається для позначення певних державних органів. Водночас правоохоронна діяльність загалом і правоохоронні органи як сукупність інститутів визначаються іншим терміном – «law enforcement». Дослівний переклад українською мовою звучить як «примусення до права» або «правовий примус». Поліція у цій системі є одним з інститутів, що здійснює правовий примус.

В найменуваннях правоохоронних органів різних країн важко простежити системність, адже такі назви у багатьох випадках є історичними. Причому схожі назви – поліція, гвардія, жандармерія, констеблі, маршали, шерифи – в різних країнах можуть бути асоційовані з різними правоохоронними функціями.

Серед наведеного різноманіття термінів, назв, інститутів важко виокремити чіткі ознаки правоохоронної діяльності і дати вичерпне визначення правоохоронних органів. Більшість тлумачних словників, коментуючи дане поняття, вказують на особливі функції (забезпечення порядку і боротьба із злочинністю), особливу організацію (подібна до військової) і особливі методи (використання сили). Виходячи з вищенаведеного основним критерієм, за яким той чи інший орган належить до правоохоронних, є можливість застосування примусу.

Під **правоохоронними органами** сучасних зарубіжних країн розуміють державний орган, основним (або головним) предметом діяльності якого є законодавчо визначені функції або завдання з охорони права, відновлення порушеного права або організація виконання покарання, захист національної (державної) безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення стану законності.

Сьогодні у різноманітті правоохоронних систем світу розрізняються три базові моделі, які умовно можна назвати французькою, датською і британською.

Французька правоохоронна система централізована та ієрархічна. Вона не містить правоохоронних органів, створених місцевими громадами (або вони рудиментарні). Натомість у такій системі одночасно існують дві централізовані правоохоронні підсистеми – цивільна і воєнізована. При різному адміністративному підпорядкуванні – відповідно міністерствам внутрішніх справ (або юстиції) і

оборони – вони не мають значних функціональних відмінностей. Розмежування їх юрисдикції суспільно-політичне: цивільна поліція відповідає за великі міста, воєнізована – за невеликі міста, сільську місцевість і військові частини. Організаційна структура, функції і повноваження цивільної і воєнізованої поліції у французькій моделі майже не відрізняються.

Окрім самої Франції, така система діє в Австрії, Італії і Португалії. У французькій моделі цивільні правоохоронні органи називаються поліцією, воєнізовані – жандармерією (Бельгія, Греція, Люксембург), карабінерами (Італія) або гвардією (Португалія). В Іспанії система назв по-своєму унікальна: цивільні правоохоронні органи центрального підпорядкування називають цивільною гвардією, а воєнізовані формування – цивільною поліцією.

Наведена термінологія використовується також в інших країнах, однак її зміст відрізняється. Наприклад, карабінери у Молдові – нова назва внутрішніх військ, слово «жандармерія» у французьких провінціях Канади використовується як синонім слова «поліція». В багатьох країнах термін «гвардія» використовується для позначення спеціалізованих правоохоронних структур, що захищають державні інститути або виконують церемоніальні функції.

Датська правоохоронна система є подібною до французької за винятком того, що централізовані поліцейські органи є уніфікованими. У разі створення спеціалізованих органів (окрім поліції), вони виконуватимуть інші функції. Юрисдикція спеціалізованих органів не залежить від того, йдеться про великі міста або сільську місцевість. У Західній Європі датська система впроваджена в Греції, Ірландії, Фінляндії та Швеції. З різними модифікаціями вона використовується у більшості країн світу, включаючи країни Центральної та Східної Європи та Далекого Сходу.

Британська правоохоронна система є децентралізованою: центральні, регіональні і місцеві правоохоронні органи є автономними в рамках власної юрисдикції. Існують різні варіанти реалізації такої моделі, проте їх характерною ознакою залишається відсутність ієрархії.

У Великій Британії центральних правоохоронних формувань не існує взагалі – на вищому рівні державного управління діють лише координаційні структури. Однак усі правоохоронні формування фінансуються із центрального бюджету.

Під впливом континентальних європейських моделей муніципальні поліцейські формування, тобто такі, які створюються і фінансуються місцевими громадами, фактично припинили своє існування, хоча дозволені законом.

На відміну від Великої Британії, у США існує велика кількість спеціалізованих федеральних правоохоронних органів поряд із розвиненою системою муніципальної поліції, на яку припадає основна кількість поліцейських. Взагалі правоохоронна система США є найбільш еклектичною і децентралізованою у світі. В ній існують федеральні правоохоронні органи, правоохоронні органи штатів, великих міст, округів, місцевих громад, окремих територій, містечок і навіть університетських кампусів. Усі вони є автономними, мають різну юрисдикцію, джерела фінансування, процедури адміністративного і оперативного підпорядкування.

В назвах федеральних органів як правило присутні слова «агентство» або «служба», на рівні штатів і великих міст правоохоронні органи називаються поліцією, на рівні громад і окремих територій – офісами шерифа, правоохоронці, що обслуговують суди і пенітенціарну систему, називаються маршалами та констеблями.

У США федеральних правоохоронних органів налічується кілька десятків. Структурно вони належать до різних міністерств, здебільшого до Міністерства юстиції (серед них ФБР та Агентство по боротьбі з наркотиками) і внутрішньої безпеки (у тому числі, Секретна служба), або можуть бути автономними в рамках системи органів виконавчої влади (наприклад, Капітолійська поліція США).

Систему правоохоронних органів зарубіжних країн традиційно утворюють органи поліції, інші спецслужби, які забезпечують безпосередній захист прав особи, суспільства і держави. Органи поліції, як правило, мають дво- або трирівневу систему, до складу якої входять: федеральна (державна) поліція, поліція суб'єктів федерації і місцева (муніципальна). Компетенція цих органів у різних країнах може різнитись.

Кожен правоохоронний орган має свій правовий статус, який може бути закріплений як у конституції, так і в спеціальному законі. Правове регулювання організації і діяльності правоохоронних органів здійснюється також на основі загальноприйнятих принципів і норм міжнародного права, міжнародних договорів, що найбільш повно відображає суть конституційно-правового статусу даних органів. Зазначені правові джерела регламентують права, обов'язки і особливості діяльності правоохоронних органів.

Норми міжнародних договорів є правовою основою діяльності правоохоронних органів, котрі уповноважені застосовувати і реалізовувати договори з різних напрямків діяльності, у тому числі в рамках правової допомоги у правоохоронній сфері. Однією з основних функцій міжнародних договорів необхідно назвати забезпечення взаємодії правоохоронних органів однієї держави з відповідними органами зарубіжних країн. У сучасних умовах роль міжнародно-правового регулювання щодо виконання правоохоронними органами своїх функцій зростає.

Правоохоронні органи залежно від їх конкретних функцій та ролі в механізмі охорони права можна поділити на такі види: 1) органи охорони правопорядку (поліція, жандармерія у Франції; карабінери у Молдові); 2) контрольні (юрисдикційні) органи виконавчої влади (прокуратура, захисник прав у Франції); 3) органи охорони Конституції (суди, спеціалізовані омбудсмени).

Переважаюча більшість правоохоронних органів сучасних держав виконує такі функції, як: захист конституційного ладу, охорона громадського порядку, забезпечення безпеки громадян, протидія злочинності, забезпечення безпеки на транспорті, охорона кордонів, контроль митних і податкових зборів. Зазначені функції можуть здійснюватись на різних рівнях державного управління, що додатково ускладнює класифікацію правоохоронних органів.

§ 2. Поліція (міліція): поняття та види. Функції та повноваження поліції (міліції) в зарубіжних країнах

Провідне місце у системі правоохоронних органів зарубіжних країн посідає поліція.

Поліція (фр. *police*, від давньогр. *πολιτεία* – «державна») – орган державної влади (система державних органів), що займається охороною громадського порядку і боротьбою з правопорушеннями (у тому числі зі злочинністю). Разом зі службою безпеки, розвідувальними та контррозвідувальними органами, а також деякими іншими спеціалізованими органами поліція становить *правоохоронний механізм держави*.

Існує певна закономірність у тому, що органи, які містять у назві слово «поліція» мають найбільш широкую юрисдикцію і поєднують різні функції. Однак світовий досвід не дає відповіді на питання про те, що є оптимальною інституційною моделлю правоохоронної системи. В кожній країні це вирішується індивідуально відповідно до традицій, особливостей організації органів державної влади і конкретних завдань правоохоронної системи.

На відміну від поліції, **міліцією** було прийнято позначати (і в цьому значенні воно використовується в більшості держав світу) нерегулярні збройні формування, які використовуються як для військових цілей, так і для підтримки громадського порядку, створювані з місцевого населення, часто на добровільній основі (ополчення), і не входять до складу системи державних регулярних військових і правоохоронних органів. В окремих випадках вони співпрацюють з органами поліції, переймаючи на себе частину їх функцій. Прикладом міліцейського формування може слугувати *Posse Comitatus* – організація, яка заклала основи існування міліцейського руху в США.

Залежно від особливостей конкретної держави поліція може входити до складу міністерства внутрішніх справ (Чехія), чи до складу міністерства юстиції (Швеція), або ж до складу самостійного адміністративного органу (наприклад, національного поліцейського агентства), котрий (самостійний орган) може бути або окремим органом виконавчої влади або ж входити до складу правоохоронного органу з більш широкими повноваженнями (наприклад, Національне поліцейське агентство Японії є складовою Комітету державної громадської безпеки Японії).

Як правило, поліція поділяється на кілька видів:

1. *За місцем правоохоронних органів у системі органів публічної влади:*

а) державні правоохоронні органи – як правило, входять до складу відповідних міністерств, відомств або департаментів (залежно від виду підпорядкування – загальнодержавний або на рівні суб'єкта федерації). В окремих випадках державні правоохоронні органи можуть бути автономними (у рамках виконавчої гілки влади). У такому разі вони підпорядковуються першим особам держави.

б) муніципальні правоохоронні органи – підпорядковуються виконавчим структурам місцевих громад;

2. За функціональною спрямованістю:

а) поліція управління – здійснює нагляд за транспортом і вуличним рухом, санітарним станом міст тощо;

б) поліція безпеки – забезпечує дотримання громадського порядку під час проведення маніфестацій, зборів громадян, вирішує паспортні питання;

в) кримінальна поліція – веде боротьбу з особами, які скоїли злочини (розшук злочинців, арешт, затримання, конвоювання, іноді – охорона місць ув'язнення), проводить оперативно-розшукові заходи щодо розшуку злочинців, спрямовані на розкриття злочинів, затримання злочинців; проводить первинні слідчі дії; співпрацює зі слідчими органами, судовими органами, органами політичного розшуку, розвідки або контррозвідки;

г) адміністративна поліція – займається координацією роботи між різними ланками поліцейського апарату шляхом здійснення підготовки документів, узагальнень практики, статистики, підготовки довідкових та статистичних документів;

г) політична поліція – здійснює моніторинг політичної атмосфери, може займатися перевіркою благонадійності кандидатів на посади в державний апарат, на певні важливі посади.

Існують *спеціальні різновиди поліції*: жандармерія (Франція) – має деяку схожість із військовою поліцією; карабінери (Італія – «фінансова гвардія») – спеціальна податкова поліція тощо. Дані поліцейські підрозділи займаються протидією масовим заворушенням, проведенням спеціальних поліцейських операцій тощо.

Кожна країна має певні особливості діяльності поліцейських органів. Так, враховуючи специфіку територіального устрою Канади, можна виділити: загальнофедеральну поліцію Канади – Королівську канадську кінну поліцію, провінційну поліцію (наприклад, поліція Квебеку), муніципальну поліцію. Специфікою Канади є те, що не кожна провінція або муніципалітет має свою власну поліцію. У такому випадку функції поліції в певному регіоні виконує Королівська канадська кінна поліція на договірній (контрактній) основі.

Характерним для Європи є намагання відокремити правоохоронну діяльність від роботи спецслужб. Вважається, що це зміцнює демократичні інститути і створює бар'єри для можливих зловживань. Спецслужби більшості європейських країн мають чітко обмежені повноваження. Вони уповноважені збирати та аналізувати інформацію, використовуючи, у тому числі, спеціальні методи, але не мають права проводити кримінальне розслідування, самостійно затримувати та арештовувати підозрюваних у протиправній діяльності.

Ключовою функцією поліції є протидія злочинності.

У більшості країн існує *розподіл повноважень щодо розслідування незначних правопорушень і тяжких злочинів*. За цією ознакою поліцейські підрозділи іноді розділяють на «звичайну» і кримінальну поліцію (criminal police). В деяких країнах, наприклад Бельгії і Франції, вона має назву судової поліції (police judiciaire), що призводить до певної термінологічної плутанини, оскільки в багатьох інших країнах судовою поліцією називають спеціальні поліцейські підрозділи, що забезпечують безпеку в судах.

Загальною функцією кримінальної поліції є виявлення і розслідування злочинів. Її робота може бути організована у різний спосіб: це можуть бути окремі підрозділи, департаменти та агенції, як, наприклад, у ФРН, або офіцери з певним правовим статусом у загальних поліцейських підрозділах, як, наприклад, у Великій Британії. Характерною ознакою кримінальної поліції є цивільний одяг, тому її часто називають «поліцією у цивільному» на відміну від «звичайної» поліції в уніформі.

У рамках досудового слідства сучасних країн виокремлюють дві основні системи: інквізиційну та змагальну.

У рамках *інквізиційної системи слідства* (в якій слідство викриває злочинця) існують дві базові моделі взаємодії кримінальної поліції з прокуратурою і судами у процесі слідства. У першій моделі загальний нагляд над слідством здійснює суд, в другій – прокуратура. У країнах з розвинутою демократією власне розслідування проводиться кримінальною поліцією, суди та прокуратура не мають оперативних можливостей для цього. Перша модель застосовується в таких країнах, як Іспанія, Люксембург, Франція (для певних злочинів). Друга модель – в Італії, Нідерландах, Португалії.

У *змагальній системі кримінальної юстиції* слідчі органи збирають доказову базу і надають її як стороні звинувачення (прокурору), так і захисту (адвокату), які під час судового розгляду встановлюють істину. В країнах з такою системою – Великій Британії, Греції, Данії, Ірландії – правоохоронні органи несуть власну відповідальність за слідство. Дотримання закону забезпечується тим, що само слідство не має карального спрямування.

У системі кримінальної юстиції більшості країн світу поліція взаємодіє з прокуратурою і судами.

§ 3. Прокуратура в системі правоохоронних органів зарубіжних країн

Прокуратура – це система державних правоохоронних органів, що здійснюють від імені держави нагляд за дотриманням законодавства, прав, свобод людини і громадянина, а також обвинувальну, представницьку, контрольню-наглядову та інші функції в державі.

На даний час у світі склалися дві основні функціональні моделі прокуратури:

1) як (переважно) орган кримінального переслідування. Цієї моделі дотримується абсолютна більшість країн континентальної системи права. Їй значною мірою відповідає інститут аторнейської служби в США. У зазначених країнах прокуратура являє собою орган, функції якого зазвичай полягають у кримінальному переслідуванні осіб, які вчинили злочини, у підтриманні публічного обвинувачення в суді, а також у нагляді за законністю попереднього розслідування злочинів і утриманням осіб у місцях позбавлення волі;

2) як (переважно) орган по нагляду за законністю. Дана модель є характерною для соціалістичних (В'єтнам, КНДР, КНР, Куба) і цілого ряду постсоціалістичних держав. У цих державах прокуратура виступає багатфункціональним

органом, що здійснює поряд із загальним наглядом за законністю й іншими наглядовими функціями також кримінальне переслідування, процесуальне керівництво слідством, підтримання обвинувачення в суді. Віднесення до основних наглядової функції прокуратури пояснюється характерними для цих країн невисоким рівнем правової культури, правовим нігілізмом, відсутністю традицій цивільного суспільства.

Наведені моделі дають лише загальне уявлення про функції цих правоохоронних органів. Як правило, кожній національній прокуратурі (чи аналогічній їй системі) притаманний свій, специфічний набір функцій і повноважень, обумовлених як загальною логікою моделі, так і особливостями, традиціями національної правової культури, іншими об'єктивними і суб'єктивними факторами (наприклад, прагненням політичного керівництва деяких постсоціалістичних країн наслідувати певні західні зразки).

До основних функцій прокуратури належать:

- підтримання державного обвинувачення в суді;
- представництво інтересів громадянина і держави в суді у передбачених законом випадках;
- нагляд за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Крім того, у певних системах кримінального правосуддя до функцій прокуратури належать:

- здійснення державної кримінальної політики (з урахуванням регіональних та місцевих умов);
- проведення розслідування, керівництво ним або здійснення нагляду за ним;
- забезпечення надання ефективної допомоги потерпілим;
- ухвалення рішення щодо заходів, альтернативних кримінальному переслідуванню;
- здійснення нагляду за виконанням рішень судів.

За місцем у системі державних органів прокуратура може входити:

- 1) до складу Міністерства юстиції (Бельгія, Данія, Ізраїль, Японія тощо);
- 2) до складу судової влади і є складовою суддівського корпусу (магістратури) (Азербайджан, Болгарія, Індонезія, Іспанія, Італія);
- 3) прокуратура взагалі відсутня (Велика Британія, Індія);
- 4) прокуратуру виокремлено в самостійну систему, вона є підзвітною парламенту або президенту або ж і парламенту і президенту (КНДР).

Сфера повноважень прокуратури в різних зарубіжних державах залежить від її місця в системі державних органів. У випадку, коли прокуратура знаходиться в системі Міністерства юстиції або суду, як правило, до сфери її повноважень належить: кримінальне переслідування осіб, які скоїли злочин; підтримання публічного звинувачення в суді; здійснення нагляду за місцями позбавлення волі.

Якщо прокуратура являє собою окрему самостійну систему, котра підзвітна парламенту або президенту, то, крім вищевказаних повноважень, вона здійснює і функції загального нагляду за законністю, охорону прав і свобод людини і громадянина, інтересів держави тощо.

Отже, в сучасних державах відсутні єдині стандарти побудови та діяльності прокуратури як з організаційної, так і з функціональної точки зору.

Від місця прокуратури в системі державних органів залежить і те, хто буде здійснювати керування даними органами. Так, органи прокуратури США очолює міністр юстиції, він же державний аторней, який виступає представником виконавчої влади в судах із цивільних і кримінальних справ; виконує функції урядового юрисконсульта; виступає радником Президента з відповідних питань. У Польщі прокуратура також підпорядковується міністру юстиції, котрий здійснює функції Генерального прокурора. В Румунії органи прокуратури здійснюють свою діяльність під адміністративним керівництвом Міністерства юстиції. В Республіці Білорусь прокуратура являє собою єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор. Він призначається на посаду Президентом Республіки Білорусь за згодою парламенту.

Правовий статус прокуратури може бути визначений на рівні конституції держави (Болгарія, Бразилія, КНДР, Україна тощо). Зокрема, в Конституції Болгарії закріплено, що «структура прокуратури відповідає структурі судів». У спеціальному розділі Конституції Бразилії визначено, що «прокуратура здійснює «юрисдикційну функцію держави», має на меті захист демократичного режиму, інтересів суспільства і держави». Цей державний орган являє собою єдину централізовану систему під керівництвом генерального прокурора, до якої входять: федеральна прокуратура, трудова прокуратура, військова прокуратура, прокуратура федерального округу, прокуратури штатів. Конституцією КНДР встановлено, що до системи органів прокуратури входять: Центральна прокуратура (очолює систему органів прокуратури), провінційні, міські (районні), повітові прокуратури, спеціальні прокуратури.

Разом з тим існують держави, в конституціях яких не містяться норми щодо регламентації діяльності органів прокуратури (США, Франція, ФРН, Чехія). Структура і діяльність цих органів регламентуються відповідним законодавством. Зокрема, у Франції діяльність органів прокуратури регулюється кримінально-процесуальним законодавством (гл. 11 КПК Франції «Про прокуратуру», ст. 31–48), а у ФРН структура прокуратури регулюється Федеральним законом про судоустрій, Кримінально-процесуальним кодексом, Положенням про організацію структури прокуратури, Правилами внутрішнього розпорядку прокуратури тощо.

Правовою основою організації прокуратур у Японії є Закон про прокуратури, згідно з яким чотирирівнева структура органів прокуратури забезпечує подібність із судовою ієрархією: Генеральна прокуратура (сайко кэнсацуте) подібна верховному суду; вищі прокуратури (кото кэнсацуте) – вищим судам; районні прокуратури (тихо кэнсацуте) – районним судам; дільничні прокуратури (ку кэнсацуте) – первинним судам.

Порядок призначення і термін повноважень прокурорів у державах є різним. У Болгарії Головного прокурора призначає Президент Республіки за поданням Вищої судової ради на термін 7 років без права повторного призначення. В Словаччині Генеральний прокурор призначається і відкликається Президентом за поданням Національної ради. У ФРН – Федеральний генеральний прокурор призначається Федеральним президентом за поданням міністра юстиції за згодою Бундесрату. У Франції всі прокурори призначаються і звільняються з посади Президентом Республіки за відповідними рекомендаціями міністра юстиції. В КНР генеральний прокурор призначається Всекитайськими зборами народних представників, а члени Верховної народної прокуратури – Постійним комітетом ВЗНП.

У конституціях ряду країн містяться положення щодо несумісництва діяльності прокурорів. Так, у Польщі прокурори не можуть бути членами політичних партій та займатись політичною діяльністю. Пункт четвертий ст. 125 Конституції Республіки Молдова закріплює, що посада прокурора несумісна з будь-якою іншою державною або приватною посадою, за винятком викладацької та наукової діяльності.

Досить часто в конституціях закріплюється положення і щодо незалежності прокурорів. Так, у Франції прокурор при здійсненні своїх повноважень повністю незалежний, у тому числі по відношенню до суду, не підлягає відводу, на нього не розповсюджується поняття сторони в судовому процесі (ст. 32 КПК), суд не має права застосовувати до нього жодних санкцій. А в законодавстві Японії можна зустріти явне протиріччя між принципом незалежності прокуратури і їхніми субординаційними відносинами з Міністерством юстиції, які формально обумовлюються специфікою конкретних справ, відносно яких міністр може давати рекомендації лише Генеральному прокурору, а не нижчестоящим прокурорам. У Конституції Болгарії теза щодо незалежності прокурора закріплена конкретно: «при здійсненні своїх функцій прокурори підкоряються виключно закону».

Важливою гарантією незалежності прокурорів є їх недоторканність. Наприклад, у Болгарії прокурори користуються недоторканністю нарівні з народними представниками. Рішення щодо позбавлення недоторканності прокурора може прийматися лише у визначених законом випадках Вищою судовою радою.

Прокуратура в сучасному демократичному суспільстві виконує надзвичайно важливу правоохоронну роль, зміст діяльності якої визначається її місцем у системі органів державної влади, функціями та напрямками її діяльності, наданими законом повноваженнями для їх виконання.

§ 4. Конституційно-правові засади організації та діяльності правоохоронних органів України

В Україні на даний час не існує єдиного погляду на те, які органи належать до правоохоронних. Не дає на нього однозначну відповідь і чинне законодавство – в Конституції відсутнє закріплення таких понять, як «правоохоронні органи» та «система правоохоронних органів». У ст. 17 Основного Закону лише закріплено,

що «забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладається на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом».

Стаття 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» закріплює перелік органів, що належать до правоохоронних: «органи прокуратури, Національної поліції, Служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, вказуючи, що вони здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції».

Отже, **правоохоронні органи України** – це державні органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

До державних правоохоронних органів належать: органи прокуратури, Національної поліції, Служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону тощо.

Організація та діяльність правоохоронних органів регулюються Конституцією України та законами.

Національна поліція України. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. **Національна поліція України** – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах:

- 1) забезпечення публічної безпеки і порядку;
- 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
- 3) протидії злочинності;
- 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Поліція відповідно до покладених на неї завдань: здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень; виявляє причини та умови, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає у межах своєї компетенції заходів для їх усунення; вживає заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення; вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення; здійснює своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події; здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності; розшукує осіб, які переховуються від органів досудового розслідування,

слідчого судді, суду, ухиляються від виконання кримінального покарання, зникли безвісти, та інших осіб у випадках, визначених законом, тощо.

Систему поліції утворюють:

- 1) центральний орган управління поліцією;
- 2) територіальні органи поліції.

У складі поліції функціонують: 1) кримінальна поліція; 2) патрульна поліція; 3) органи досудового розслідування; 4) поліція охорони; 5) спеціальна поліція; 6) поліція особливого призначення.

У системі поліції можуть утворюватися науково-дослідні установи та установи забезпечення.

Поліція у своїй діяльності керується принципами верховенства права; дотримання прав і свобод людини; законності; відкритості і прозорості; політичної нейтральності; взаємодії з населенням на засадах партнерства; безперервності.

Прокуратура. Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. визначає правові засади організації прокуратури України, систему прокуратури, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також встановлює систему і загальний порядок забезпечення діяльності прокуратури.

Так, на прокуратуру покладаються такі *функції*: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Систему прокуратури України (ст. 7 Закону) становлять:

- 1) Генеральна прокуратура України;
- 2) регіональні прокуратури;
- 3) місцеві прокуратури;
- 4) військові прокуратури.
- 5) Спеціальна антикорупційна прокуратура.

Діяльність прокуратури ґрунтується на засадах: 1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; 2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності; 3) територіальності; 4) презумпції невинуватості; 5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків; 6) політичної нейтральності прокуратури; 7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади; 8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом; 9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до

інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання; 10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки.

Служба безпеки України – це державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України.

Правовою основою діяльності Служби безпеки України є Закон України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. На Службу безпеки України покладається захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного та оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спецслужб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб.

До завдань Служби безпеки України також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України.

Діяльність Служби безпеки України, її органів і співробітників ґрунтується на засадах законності, поваги до прав і гідності особи, позапартійності та відповідальності перед народом України.

В оперативно-службовій діяльності Служба безпеки України дотримується принципів поєднання єдиноначальності і колегіальності, гласності і конспірації.

Систему Служби безпеки України утворюють Центральне управління Служби безпеки України, підпорядковані йому регіональні органи, органи військової контррозвідки, військові формування, а також навчальні, науково-дослідні та інші заклади Служби безпеки України.

Органи охорони державного кордону України – це органи, які забезпечують недоторканність державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах України, а також охорону економічної морської зони України, – прикордонні війська, які зобов'язані: припиняти будь-які спроби незаконного переходу державного кордону; відбивати будь-які незаконні вторгнення на територію України; захищати від злочинних посягань населення і власність у всіх її формах; виявляти і затримувати порушників державного кордону; здійснювати перепуск через державний кордон транспортних засобів, вантажів та іншого майна.

Особливе місце серед органів охорони державного кордону України посідає **Державна прикордонна служба України** – правоохоронний орган спеціального призначення, на який покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону України та охорони суверенних прав України в її винятковій (морській) економічній зоні.

Діяльність державної прикордонної служби України здійснюється відповідно до законів, розпоряджень Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, а також ратифікованих Верховною Радою України міжнародних договорів України.

Національне антикорупційне бюро України. Правові основи організації та діяльності Національного антикорупційного бюро України визначаються Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р.

Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Завданням Національного антикорупційного бюро України є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

Основними принципами діяльності Національного антикорупційного бюро України є: 1) верховенство права; 2) повага та дотримання прав і свобод людини і громадянина; 3) законність; 4) безсторонність та справедливість; 5) незалежність Національного бюро та його працівників; 6) підконтрольність і підвітність суспільству та визначеним законом державним органам; 7) відкритість для демократичного цивільного контролю; 8) політична нейтральність і позапартійність; 9) взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями.

Національне антикорупційне бюро України складається із центрального і територіальних управлінь.

До обов'язків Національного антикорупційного бюро України належать:

1) здійснення оперативно-розшукових заходів з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також в оперативно-розшукових справах, витребуваних від інших правоохоронних органів;

2) здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також проведення досудового розслідування інших кримінальних правопорушень у випадках, визначених законом;

3) вжиття заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності Національного бюро, здійснення діяльності щодо зберігання коштів та іншого майна, на яке накладено арешт;

4) взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами для виконання своїх обов'язків;

5) здійснення інформаційно-аналітичної роботи з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного бюро;

6) забезпечення особистої безпеки працівників Національного бюро та інших визначених законом осіб, захист від протиправних посягань на осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, у підслідних йому кримінальних правопорушеннях;

7) забезпечення на умовах конфіденційності та добровільності співпраці з особами, які повідомляють про корупційні правопорушення;

8) звітування про свою діяльність у порядку, визначеному законом, та інформування суспільства про результати своєї роботи;

9) здійснення міжнародного співробітництва у межах своєї компетенції відповідно до законодавства України та міжнародних договорів України.

В Україні діє низка *недержавних інституцій*, які сприяють діяльності правоохоронних органів, здійснюючи правозахисну діяльність. До таких інституцій можемо віднести адвокатуру; громадські організації, створені відповідно до ст. 36 Конституції України для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення відповідних інтересів у сфері охорони правопорядку; підприємницькі судово-експертні організації; недержавні охоронні, розшукові та інші установи.

Зокрема, для забезпечення права на захист від обвинувачення та для надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та в інших державних органах в Україні діє адвокатура (ст. 59 Конституції України), яка покликана надавати правову допомогу населенню, сприяти захисту прав і свобод та представляти законні інтереси громадян, іноземних громадян, осіб без громадянства, юридичних осіб.

Правові засади організації та діяльності адвокатури та здійснення адвокатської діяльності в Україні регламентується Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 липня 2012 р.

Відповідно до ст. 2 **адвокатура** – *недержавний самоврядний інститут, що забезпечує здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги на професійній основі, а також самостійно вирішує питання організації і діяльності адвокатури в порядку, встановленому законом.*

Адвокатуру України утворюють усі адвокати України, які мають право здійснювати адвокатську діяльність. Адвокатська діяльність здійснюється на принципах верховенства права, законності, незалежності, конфіденційності та уникнення конфлікту інтересів.

Адвокатура є незалежною від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб. Держава створює належні умови для діяльності адвокатури та забезпечує дотримання гарантій адвокатської діяльності.

Адвокатом може бути фізична особа, яка має повну вищу юридичну освіту, володіє державною мовою, має стаж роботи в галузі права не менше 2 років, склала кваліфікаційний іспит, пройшла стажування (крім випадків, встановлених законом), склала присягу адвоката України та отримала свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю.

Не може бути адвокатом особа, яка:

1) має непогашену чи не зняту в установленому законом порядку судимість за вчинення тяжкого, особливо тяжкого злочину, а також злочину середньої тяжкості, за який призначено покарання у виді позбавлення волі;

2) визнана судом недієздатною чи обмежено дієздатною;

3) позбавлена права на заняття адвокатською діяльністю – протягом 2 років з дня прийняття рішення про припинення права на заняття адвокатською діяльністю;

4) звільнена з посади судді, прокурора, слідчого, нотаріуса, з державної служби або служби в органах місцевого самоврядування за порушення присяги, вчинення корупційного правопорушення – протягом 3 років з дня такого звільнення.

Адвокатська діяльність може здійснюватись як індивідуально, так і колективно – через адвокатське бюро або адвокатське об'єднання.

Видами адвокатської діяльності є:

1) надання правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань, правовий супровід діяльності юридичних і фізичних осіб, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, держави;

2) складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру;

3) захист прав, свобод і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого, особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішується питання про їх застосування у кримінальному провадженні, особи, стосовно якої розглядається питання про видачу іноземній державі (екстрадицію), а також особи, яка притягається до адміністративної відповідальності під час розгляду справи про адміністративне правопорушення;

4) надання правової допомоги свідку у кримінальному провадженні;

5) представництво інтересів потерпілого під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, прав і обов'язків потерпілого, цивільного позивача, цивільного відповідача у кримінальному провадженні;

6) представництво інтересів фізичних і юридичних осіб у судах під час здійснення цивільного, господарського, адміністративного та конституційного судочинства, а також в інших державних органах, перед фізичними та юридичними особами;

7) представництво інтересів фізичних і юридичних осіб, держави, органів державної влади, органів місцевого самоврядування в іноземних, міжнародних судових органах, якщо інше не встановлено законодавством іноземних держав, статутними документами міжнародних судових органів та інших міжнародних організацій або міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

8) надання правової допомоги під час виконання та відбудовання кримінальних покарань.

Адвокат може здійснювати інші види адвокатської діяльності, не заборонені законом.

Діяльність громадських організацій, створених відповідно до ст. 36 Конституції України для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення відповідних інтересів у сфері охорони правопорядку, регламентується, зокрема,

Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 р. Зокрема, громадяни України відповідно до Конституції України мають право створювати в установленому порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин.

Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону можуть створюватись на засадах громадської самодіяльності як зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння Національній поліції та Державній прикордонній службі України, асоціації громадських формувань тощо.

Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюються і діють у взаємодії з правоохоронними органами, Державною прикордонною службою України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, додержуючись принципів гуманізму, законності, гласності, добровільності, додержання прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, рівноправності членів цих формувань.

Координацію діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону здійснюють, відповідно, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Повсякденна (оперативна) діяльність таких формувань організовується, спрямовується і контролюється відповідними органами Національної поліції, підрозділами Державної прикордонної служби України.

Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону не мають права займатися підприємницькою або іншою діяльністю з метою одержання прибутку.

Використання громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону України для виконання завдань, не передбачених законом, забороняється.

Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюються на добровільних засадах за місцем роботи, навчання або проживання громадян.

Рішення про створення громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону приймається на зборах (конференціях) громадян. На збори можуть бути запрошені представники трудових колективів, навчальних закладів, правоохоронних органів, підрозділів Державної прикордонної служби України та громадськості. Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюються у складі не менше ніж 10 осіб.

Основними завданнями громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону є:

1) у сфері охорони громадського порядку:

– надання допомоги органам Національної поліції у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки, запобіганні адміністративним проступкам і злочинам;

– інформування органів Національної поліції про вчинені або ті, що готуються, злочини, місця концентрації злочинних угруповань;

– сприяння органам Національної поліції у виявленні і розкритті злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, захисті інтересів держави, підприємств, установ, організацій, громадян від злочинних посягань; участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху та боротьбі з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями неповнолітніх;

2) у сфері охорони державного кордону:

– надання допомоги підрозділам Державної прикордонної служби України у виявленні та затриманні осіб, які порушили або намагаються порушити державний кордон чи провадять іншу протиправну діяльність на кордоні;

– сприяння військовослужбовцям Державної прикордонної служби України в охороні державного кордону, виключної (морської) економічної зони України, а також здійснення контролю за дотриманням режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон, проведення разом з ними пропуску громадян до місць відпочинку і роботи;

– надання допомоги підрозділам Державної прикордонної служби України у виявленні умов та причин, які можуть призвести до злочинної діяльності на кордоні, і вжиття заходів до їх усунення;

– участь у спостереженні за місцями роботи і відпочинку поблизу кордону та за прикордонними інженерними спорудами;

– участь у заходах Державної прикордонної служби України з профілактики порушень або спроб порушення державного кордону і режиму в пунктах пропуску через державний кордон, незаконного переміщення через державний кордон вантажів, предметів, матеріалів та іншого майна;

3) у разі виникнення надзвичайних ситуацій:

– надання невідкладної допомоги особам, які потерпіли від нещасних випадків чи правопорушень;

– участь у рятуванні людей і майна, підтриманні громадського порядку у разі стихійного лиха та інших надзвичайних обставин.

Проведення судових експертиз є важливим напрямом правоохоронної діяльності. Судова експертиза може проводитись як державними, так і недержавними установами.

Відповідно до Закону України «Про судову експертизу» від 25 лютого 1994 р. **судова експертиза** – це дослідження на основі спеціальних знань у галузі науки, техніки, мистецтва, ремесла тощо об'єктів, явищ і процесів з метою надання висновку з питань, що є або будуть предметом судового розгляду.

Судово-експертну діяльність у кримінальному провадженні здійснюють державні спеціалізовані установи, а в інших випадках – також судові експерти, які не є працівниками зазначених установ, та інші фахівці (експерти) з відповідних галузей знань у порядку та на умовах, визначених чинним законодавством.

Судово-експертна діяльність може здійснюватися на підприємницьких засадах на підставі спеціального дозволу (ліцензії), а також громадянами за разовими договорами. Порядок видачі ліцензії визначається Кабінетом Міністрів України.

Судово-експертна діяльність може здійснюватись також на підприємницьких засадах на підставі спеціального дозволу (ліцензії) або громадянами за разовими договорами. Атестації судових експертів із числа працівників підприємницьких структур і громадян проводиться Міністерством юстиції України або Міністерством охорони здоров'я України. Міністерство юстиції України веде спеціальний Реєстр атестованих судових експертів державних організацій, підприємницьких структур та громадян. Органи дізнання, попереднього слідства і суди доручають проведення експертиз переважно фахівцям, внесеним до цього Реєстру.

Будь-яка структурна одиниця, чи то спеціалізована експертно-криміналістична служба, чи ліцензована підприємницька структура, несе велику відповідальність за одержані результати та зроблені на їх основі висновки щодо відповідності перевірених матеріалів, зразків та інших об'єктів експертизи вимогам їх специфікацій.

Потреба належної реалізації загальнонаціональної політики щодо надійного захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, забезпечення охорони власності, а також децентралізація правоохоронної функції зумовила появу недержавних охоронних організацій. Порядок організації та здійснення заходів охорони та безпеки регулюється Законом України «Про підприємництво» від 7 лютого 1991 р., а також підзаконними нормативно-правовими актами (постановами, наказами, інструкціями), що визначають повноваження суб'єктів охоронної діяльності, а також цивільно-правовими угодами.

Охорона майна та забезпечення особистої безпеки фізичних осіб забезпечується шляхом:

- організації охорони місць зберігання майна, особистої охорони фізичних осіб;
- технічного укріплення місць зберігання майна, постійного або тимчасового перебування фізичних осіб (будівлі, відокремлені приміщення, території) за рішенням або згодою власників цих об'єктів; здійснення щодо цих об'єктів заходів фізичного або технічного контролю за станом їх екологічної безпеки із застосуванням пропускового чи внутрішньооб'єктного пропускового режиму, встановленого власником, використанням інженерно-технічних засобів охоронної сигналізації та контролю за доступом, а також службових собак;
- здійснення заходів фізичної охорони;
- припинення очевидних протиправних дій щодо об'єктів охорони та фізичних осіб шляхом здійснення заходів оперативного реагування на них.

Суб'єктами недержавної охоронної діяльності виступають підприємства та організації недержавної форми власності, статутом (положенням) яких передбачено цей вид діяльності, а також громадяни-підприємці, що одержали в установленню порядку дозвіл або ліцензію на її здійснення.

Суб'єкт недержавної охоронної діяльності – суб'єкт підприємницької діяльності з надання на договірній основі послуг юридичним і фізичним особам по здійсненню заходів охорони та безпеки, а також суб'єкт господарювання, заснований на недержавній формі власності, що здійснює охоронну діяльність щодо належного йому майна, забезпечення особистої безпеки своїх засновників та/або посадових осіб, є самостійним господарюючим статутним суб'єктом, який має права юридичної особи та здійснює охоронну діяльність з метою одержання прибутку (доходу).

Задля забезпечення ефективного контролю якості послуги в охоронній галузі існує дієвий засіб – договір надання охоронних послуг, що регламентує вимоги до здійснення послуг охорони.

На сьогодні в Україні має місце створення нових правозахисних інституцій (наприклад, приватні виконавці) та удосконалення нормативного регулювання діяльності інших (зокрема, органів нотаріату, адвокатури тощо). Правозахисна діяльність містить декілька складників. Вони, зокрема, полягають у роз'ясненні громадянам їх прав і обов'язків; здійсненні правовстановлюючих та правозабезпечувальних функцій тощо.

Отже, предмет правозахисної діяльності є значно вужчим, ніж правоохоронної, а її зміст полягає в наданні кожному, хто цього потребує, правової допомоги у суперечливих питаннях, державному гарантуванні охорони прав громадян, захисті фізичних осіб від обвинувачення тощо. Але і правоохоронна, і правозахисна діяльність спрямовані на забезпечення прав і свобод людини і громадянина як найвищої соціальної цінності Української держави.

Питання для самоконтролю

1. Охарактеризуйте поняття та види правоохоронних органів.
2. У чому проявляється сутність сервісних послуг поліції?
3. Які основні функції поліції?
4. Яке місце посідає прокуратура в системі правоохоронних органів зарубіжних країн?
5. Вкажіть конституційно-правові засади організації та діяльності правоохоронних органів України.
6. Розкрийте зміст принципів організації та діяльності Національної поліції України.
7. Яку роль відіграє Служба безпеки України в системі правоохоронних органів України?
8. Які органи можна віднести до недержавних правоохоронних органів?

Розділ 20

РОЛЬ ПОЛІЦІЇ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ

§ 1. Основні права та свободи особи як об'єкт діяльності поліції

Питання визнання, дотримання і захисту прав і свобод людини і громадянина завжди знаходились у компетенції різних державних органів влади, у тому числі правоохоронних, оскільки це їх найважливіший конституційний обов'язок. Не випадково сучасна юридична наука і практика приділяють максимальну увагу забезпеченню прав і свобод людини на всіх рівнях і за допомогою різноманітних засобів. Саме обсяг прав і свобод людини визначає її соціальні можливості та блага, забезпечує взаємозв'язок із суспільством.

Забезпечення прав і свобод людини – це створення умов для здійснення прав і свобод людини. Воно включає такі три елементи державної діяльності: сприяння здійсненню прав і свобод людини, охорону прав і свобод людини, захист прав і свобод людини (відновлення порушення правомірного стану, пригнєння порушників до відповідальності).

Сприяння реалізації прав і свобод людини – це форма буття прав і свобод, що зводиться до переведення соціальних благ, які закріплені нормами права, в стан їх можливого і дійсного використання конкретною особою (особами) з метою задоволення своїх різноманітних потреб та інтересів.

Охорона прав і свобод людини і громадянина – це діяльність з усунення потенційної загрози охоронюваним суспільним відносинам. В одному випадку вона може виступати системою правових норм, що охороняють суспільні відносини в різних сферах, що різняться між собою характером і способом впливу на поведінку людей. В іншому – безпосередньою діяльністю уповноваженого суб'єкта, спрямованою на створення умов реалізації прав і свобод людини.

Захист прав і свобод особи за своїм змістом спрямований на регламентацію порядку дій суб'єктів права з метою недопущення порушення гарантованих прав, максимального усунення можливостей такого порушення або порядку відновлення порушених прав шляхом закріплення відповідних прав, повноважень цих суб'єктів та органів.

З наведених визначень можна зробити висновок, що забезпечення, сферою застосування якого є права і свободи особи, – це цілісна система зі створення спеціальним суб'єктом необхідних умов для реалізації, захисту та охорони прав і свобод людини та громадянина.

Сукупність правоохоронних органів, доповнюючи один одного в процесі взаємодії, утворюють систему, яка виступає ядром забезпечення порушених прав і свобод людини і громадянина в організаційно-правовому механізмі держави. Особливе місце у даному механізмі посідає **поліція** – *центральної орган виконавчої влади, яка служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку* (ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію»). Вона здійснює професійну державно-владну діяльність із захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, протидії злочинності, охорони громадського порядку, власності та забезпечення громадської безпеки тощо. Відповідно, основним об'єктом діяльності поліції є конституційні права і свободи особи.

Різноманітність суспільних відносин, що виникають у сфері діяльності поліції з охорони і захисту прав і свобод людини і громадянина, визначає відмінності у: 1) складових частинах (підрозділу, організації та служби); 2) розподілі повноважень між підрозділами і службами (карний розшук, кримінальна розвідка, боротьба зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми, спеціальної поліції, поліції особливого призначення); 3) формах і методах їх роботи; 4) видах діяльності (адміністративна, кримінально-процесуальна, оперативно-розшукова тощо).

Діяльність Національної поліції України базується на системі принципів, серед яких особливе місце посідають принцип верховенства права та принцип дотримання прав і свобод людини.

У ст. 6 Закону зміст принципу верховенства права розкрито у вже традиційній для українського законодавства площині: через визначення пріоритету прав і свобод людини над повноваженнями та інтересами органів державної влади. В Законі «Про Національну поліцію» встановлено, що поліція у своїй діяльності керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Принцип верховенства права застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини. По суті йдеться про верховенства права над державою і законом, а також про засноване на природно-правовій концепції праворозуміння верховенство прав людини перед обов'язком держави їх забезпечувати, а також охороняти та захищати, що безпосередньо й має здійснювати Національна поліція України.

Тісно пов'язаним із принципом верховенства права є принцип дотримання прав і свобод людини, визначений ст. 7 вказаного вище Закону, який не лише закріплює обов'язок забезпечення дотримання прав і свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, і сприяння їх реалізації, а й передбачає пропорційність щодо обмеження прав і свобод людини.

Діяльність поліції щодо охорони і захисту прав і свобод людини і громадянина характеризується такими специфічними ознаками:

1) ця діяльність професійна. Професіоналізм – важлива ознака цієї діяльності, виражається у систематичному, сумлінному і ефективному виконанні покладених на поліцію завдань;

2) це державно-владна діяльність, здійснювана поліцією, яка є складовою частиною системи правоохоронних органів;

3) це владна діяльність, здійснювана у співпраці з інститутами громадянського суспільства.

Важливим інструментом забезпечення прав людини як об'єкта діяльності поліції є громадські ради при Головному управлінні Національної поліції, управліннях Національної поліції. За правовим статусом це консультативно-дорадчі органи, які надають консультативно-методичну допомогу Національній поліції в ГУНП (УНП) у реалізації завдань відомства щодо дотримання прав людини, здійснюють громадський контроль за дотриманням прав людини та діяльністю поліції. Метою створення таких громадських рад є утвердження і зміцнення конституційних засад демократичної, правової держави у сфері забезпечення прав і свобод людини.

Важливу роль у забезпеченні прав людини у поліцейській діяльності відіграє також Управління моніторингу прав людини, діяльність якого полягає у:

1) здійсненні в межах компетенції контролю за дотриманням прав людини в діяльності МВС та центральних органів виконавчої влади;

2) моніторингу, вивченні та аналізі проблемних питань, пов'язаних з порушенням прав людини в діяльності МВС і центральних органів виконавчої влади, наданні керівництву МВС пропозицій щодо їх розв'язання;

3) внесенні керівництву Міністерства пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правових актів МВС стосовно забезпечення прав і свобод людини відповідно до вимог міжнародних і національних нормативних актів із забезпечення прав людини та рішень Європейського суду з прав людини;

4) забезпеченні взаємодії МВС із центральними органами виконавчої влади та іншими органами державної влади, міжнародними та національними неурядовими організаціями із забезпечення прав людини.

Зазначимо, що багаторічна практика європейських країн довела: одним із найважливіших інструментів правоохоронної діяльності, у тому числі щодо забезпечення основних прав і свобод особи, є взаємодія з населенням. Для того щоб поліція могла ефективно контролювати ситуацію на певній території, вона повинна враховувати потреби мешканців. Такий підхід передбачає готовність громадськості взяти на себе частину відповідальності за загальну якість життя у місті (районі, селищі), а поліція, у свою чергу, повинна почути громаду і діяти відповідно до її вимог та інтересів. Разом із тим партнерство між поліцією і населенням може бути успішним лише за умови довіри з обох сторін.

Необхідність встановлення партнерських засад взаємодії поліції і населення на державному рівні вперше визначено Законом України «Про Національну поліцію». Зокрема, розділ «Громадський контроль Національної поліції» передбачає: звіт про поліцейську діяльність; прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції; взаємодію між керівниками територіальних органів поліції та

представниками органів місцевого самоврядування. Також цим розділом визначено, що поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проєктів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань, у тому числі щодо захисту прав і законних інтересів громадян.

Проте, незважаючи на прогресивний характер положень Закону «Про Національну поліцію», у ньому не вистачає закріплення як обов'язків поліцейських урахування інтересів найбільш вразливих груп населення: представників етнічних меншин, осіб із наркотичною залежністю, мігрантів та шукачів притулку, осіб із обмеженими можливостями, осіб похилого віку та дітей. Наскільки повно та регулярно вказані норми будуть реалізовуватися поліцейськими на практиці, залежить від відданості керівництва Національної поліції на всіх рівнях новим цінностям у роботі поліції, а також активності інституцій громадського контролю, дій правозахисників, адвокатів і просто небайдужих громадян.

§ 2. Завдання та функції поліції щодо забезпечення основних прав і свобод громадян

Завдання поліції належать до чинників, що зумовлюють нормативно-правовий статус поліції і визначають специфіку її організаційної побудови. У правничій літературі завдання поліції визначаються як цілі, досягнення яких вона має прагнути у своїй діяльності. Поліцейська робота традиційно асоціюється з такими напрямками, як охорона правопорядку та контроль над злочинністю. Проте коло потенційних обов'язків поліції останнім часом стало настільки широке, що напевне не існує такої проблеми, якою б не цікавилася поліція.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» *основними завданнями поліції* є надання поліцейських послуг у сферах забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги тощо.

Зазначимо, що про завдання поліції йдеться не лише в окремій нормі вказаного Закону, але й у низці інших нормативно-правових актів, де загальні завдання поліції деталізуються відносно окремих служб і підрозділів.

Одним з основних завдань правоохоронної діяльності Національної поліції є забезпечення прав, свобод і, насамперед, безпеки особи. Реалізація цього завдання відбувається шляхом охорони та захисту її прав і свобод. Для його досягнення від співробітників органів поліції вимагається: виявлення правопорушників; розкриття і розслідування злочинів, припинення правопорушень; відновлення порушених прав і свобод громадянина; застосування примусових заходів до правопорушника; контроль за дорожнім рухом тощо.

Підсумовуючи необхідно зазначити, що загальна мета діяльності Національної поліції передбачає саме сприяння забезпеченню добробуту в суспільстві

через виконання поставлених перед нею завдань. Усі завдання, які має виконувати поліція, так чи інакше (через охорону та захист прав і свобод громадян) впливають на загальний стан добробуту в державі, до підвищення рівня якого і потрібно прагнути. Означені завдання поліція має вирішувати законним шляхом, через виконання певних функцій, з урахуванням адміністративно-територіальних, демографічних, культурних, економічних та інших чинників, що впливають на рівень публічної безпеки і порядку в Україні.

Поняття функцій сприяє чіткому розумінню способів вирішення необхідних завдань, а також визначенню ролі та місця поліції в системі органів публічної влади. Функції відображають зміст діяльності суб'єкта, значною мірою визначаючи його сутність і соціальне призначення. Вони охоплюють комплекс способів, методів, прийомів і дій, які забезпечують виконання певних завдань і досягнення цілі. Функції поліції реалізують уповноважені суб'єкти (посадові особи), які несуть юридичну відповідальність за обґрунтованість і законність конкретних дій.

Комплексний аналіз теорії та практики поліцейської діяльності дозволяє виокремити наступні функції поліції:

1) *адміністративна функція* поліції реалізується через адміністративно-правову діяльність поліції, яка є управлінською, підзаконною та підконтрольною відповідним органам виконавчої влади, виконавчо-розпорядчою, державно-владною діяльністю, що полягає в охороні публічного порядку, запобіганні і припиненні протиправних діянь, наданні допомоги громадянам у реалізації конституційних прав і свобод.

У рамках загальної адміністративної функції можна виділити адміністративно-регламентарну, адміністративно-виконавчу та виконавчо-примусову функції.

Адміністративно-регламентарна функція – функція загального поліцейського примусу. Вона передбачає право поліцейських органів видавати загальнообов'язкові приписи, має підзаконний характер.

Адміністративно-виконавча функція поліції є формою індивідуального примусу. Її конкретним вираженням є поліцейські розпорядження і поліцейські дозволи.

Виконавчо-примусова функція реалізується через гласний легітимний примус. Вона передбачає можливість ужиття заходів владного характеру з метою припинення протиправних дій та запобігання їх небезпечним наслідкам (вимога припинити протиправні дії, застосування заходів фізичного примусу, спеціальних засобів або вогнепальної зброї) і накладення адміністративних стягнень, а у деяких випадках – і короткострокове позбавлення волі;

2) *оперативно-розшукова функція* поліції спрямована на запобігання вчиненню правопорушень і їх припинення і реалізується з метою розшуку і затримання злочинців, негласного збирання інформації щодо особи або події. Важливість оперативно-розшукової діяльності полягає в тому, що отримані дані забезпечують поліцію інформацією, важливою для реалізації нею інших функцій. Вона використовується для забезпечення керівництва органів державної влади необхідною для прийняття рішень інформацією, впливає на вирішення питань щодо порушення судового переслідування

3) *кримінально-процесуальна (слідча) функція* є допоміжним засобом здійснення правосуддя і реалізується з метою збирання доказів, необхідних для судового переслідування правопорушників. Отримани поліцією внаслідок реалізації зазначеної функції результати є відправною точкою у кримінальному процесі. Здійснюючи кримінально-процесуальну функцію, поліція зобов'язана дотримуватися вказівок судових і прокурорських органів;

4) *превентивно-соціальна функція*, яка полягає у діяльності поліції щодо недопущення скоєння різного роду правопорушень. Превентивно-соціальна функція реалізується за такими напрямками:

– профілактичний (попереджувально-профілактичний), що полягає у цілеспрямованій діяльності структурних підрозділів поліції з метою виявлення, усунення і зниження негативного впливу чинників, що зумовлюють вчинення адміністративних правопорушень і злочинів, формування позитивного середовища соціалізації і коригування поведінки осіб, схильних до вчинення правопорушень;

– соціально-сервісний. Реалізується шляхом усунення існуючих загроз для безпеки населення (зі зміщенням акцентів на рівень територіальних громад), надання консультацій громадянам у межах компетенції, надання дієвої та фахової допомоги населенню в усуненні наслідків стихійних лих або екологічних катастроф, проведення цільової роботи на основі персонального підходу з окремими соціально вразливими категоріями населення з метою покращення їх соціальної адаптації і запобігання існуючим ризикам та їх усунення;

5) *охоронна функція поліції* передбачає забезпечення, у тому числі й на договірних засадах, особистої безпеки фізичних осіб, а також ужиття заходів з охорони майна фізичних і юридичних осіб, насамперед об'єктів (обмежених територій, будівель, споруд тощо), вантажів, грошових знаків (цінних паперів).

Функції поліції реалізуються уповноваженими суб'єктами (посадовими особами), які несуть юридичну відповідальність за обґрунтованість і законність конкретних дій. З огляду на необхідність пріоритетного забезпечення прав і свобод людини та громадянина одним з основних завдань держави має стати вичерпна процедурна урегульованість поліцейсько-правових відносин, а також забезпечення «зовнішнього» контролю за діями поліції, що є галузевою підсистемою прямого та зворотного зв'язку в інформаційних відносинах «держава – суспільство».

Отже, на підставі викладеного можемо дійти висновку, що завдання поліції є одним із обов'язкових елементів їх правового статусу, відображаючи призначення поліції та основні напрями її діяльності у певній сфері суспільно-державних відносин. Чітко визначені завдання є однією з гарантій адекватної роботи поліції щодо протидії. Адже саме співробітники поліції обслуговують саме фактичне використання особою своїх прав і свобод, підкріплюючи і взаємно підсилюючи один одного. Завдання, функції, засоби та процедури їх реалізації стосуються фактично усіх громадян України.

Сьогодні поліція в Україні перебуває в стані реформування, спрямованість якої багато в чому визначається також і євроінтеграційними планами нашої

держави. Стратегією розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 р. як необхідні кроки у сфері дотримання та забезпечення прав людини органами МВС закріплені наступні напрями:

- удосконалення нормативно-правового регулювання підстав і порядку застосування працівниками органів системи МВС фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї;

- автоматизація обліку затриманих осіб (custody records) з метою запобігання незаконним затриманням та вдосконалення системи захисту таких осіб від тортур і жорстокого поводження;

- удосконалення механізмів подачі та розгляду скарг щодо порушень прав людини працівниками органів системи МВС, що передбачають демократичний цивільний контроль і доступ заявників до інформації про стан розгляду їх скарг;

- моніторинг дотримання прав людини і розгляду скарг про порушення прав людини працівниками органів системи МВС на рівні апарату Міністерства і забезпечення узгодженого впровадження рішень у цій сфері міжнародних судових установ чи органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна;

- розвиток системи роботи з потерпілими та жертвами;

- впровадження рекомендацій Національного превентивного механізму із забезпечення дотримання прав осіб, які знаходяться в ізоляторах тимчасового тримання та пунктах тимчасового перебування іноземців і осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України;

- забезпечення внутрішньої комунікації і навчання працівників органів системи МВС з питань дотримання та забезпечення прав людини і основних свобод як невід'ємної частини їх професійного навчання;

- розвиток системи захисту прав людей з особливими потребами;

- розвиток організаційних механізмів забезпечення реалізації гендерної політики в діяльності органів системи МВС.

§ 3. Форми та методи діяльності поліції щодо забезпечення основних прав і свобод громадян

Діяльність поліції у сфері забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина здійснюється в певних формах і за допомогою різних методів, які обираються поліцейськими не довільно, а залежно від змісту такої діяльності, що сприяє підвищенню якості роботи.

Кожна форма, яка є невід'ємною частиною діяльності поліції щодо забезпечення прав і свобод, співвідноситься з нею як окреме та загальне, є виразом сутності всього процесу діяльності поліції в цій сфері. Діяльність поліції із забезпечення прав і свобод пронизує весь комплекс покладених на неї завдань, обумовлюючи і конкретизуючи їх. У підсумку всі завдання виступають похідними від головного завдання забезпечення прав і свобод людини та громадянина в комплексі із забезпеченням інтересів суспільства та держави.

Реалізація завдань і функцій поліції щодо забезпечення конституційних прав і свобод громадян відбувається у правових та позаправових формах.

Правові форми чітко окреслені в законі й породжують юридичні наслідки. До таких правових форм належать:

1) нормотворча – підзаконна регламентація діяльності поліції щодо забезпечення конституційних прав і свобод громадян;

2) правозастосовна – застосування загальних норм права до конкретних життєвих ситуацій. Правозастосовна діяльність може бути правоустановчою або правоохоронною. Правоустановча полягає в офіційному визнанні та юридичній фіксації певного права особи (наприклад, дозвоільно-реєстраційна діяльність), тоді як правоохоронна – у захисті прав особи від протиправних посягань чи застосуванні до правопорушника заходів юридичного примусу (наприклад, здійснення оперативно-розшукових заходів чи слідчих дій);

3) установча – створення відповідних структур (департаментів, управлінь, відділів) для забезпечення належних умов для реалізації конституційних прав і свобод. Яскравим прикладом такого роду діяльності стало створення відповідно до наказу Національної поліції України від 27 листопада 2015 р. № 128 Управління забезпечення прав людини Національної поліції України;

4) контрольна – спостереження за станом справ у сфері додержання прав людини та своєчасне й ефективне реагування у разі виявлення відхилень від встановлених вимог. Такий контроль здійснюється як відповідними керівниками поліції, так і спеціально створеним у 2015 р. Управлінням забезпечення прав людини;

5) інтерпретаційна – тлумачення змісту нормативно-правових актів у сфері прав людини. Так, позитивну роль у забезпеченні працівниками поліції законності й правопорядку під час виборчих кампаній відіграли методичні рекомендації «Дії працівників поліції під час виборчого процесу в Україні», розроблені провідними науковцями системи МВС України.

Позаправові форми якщо й передбачені в законодавстві, то тільки в найбільш загальних рисах, і не породжують юридичних наслідків. До числа позаправових форм належать організаційна (організаційно-регламентуюча, організаційно-соціальна, організаційно-виховна) та матеріально-технічна.

Організаційна діяльність поліції у сфері забезпечення прав людини виявляється в організації правоохоронної діяльності, здійсненні різного роду заходів з інформування громадськості (брифінги, прес-конференції, інтерв'ю), проведенні координаційних засідань за участю представників громадських організацій та органів місцевого самоврядування тощо. Превентивні організаційні заходи, застосовувані працівниками поліції для забезпечення прав особи, пов'язані з охороною правопорядку і виражаються в організації і здійсненні патрульно-постової служби, оперативно-розшукової діяльності, індивідуальної та спеціальної профілактики, юрисдикційної діяльності тощо.

Матеріально-технічна форма полягає в забезпеченні належного фінансування та технічного оснащення органів і підрозділів внутрішніх справ, щоб вони могли ефективно протидіяти посяганням на права і свободи громадян.

Утім будь-які найдосконаліші форми не можуть існувати без відповідних методів, тому що метод – це спосіб теоретичного та практичного опанування дійсності.

У вітчизняній юридичній і спеціальній літературі зустрічаються різні класифікації методів. Виділяють:

1) *залежно від функцій управління:*

а) методи управління функціональними підсистемами (аналізу, прогнозування, оцінки тощо);

б) методи виконання функцій управління (екстраполяції, «мозкового штурму», експертних оцінок тощо);

в) методи прийняття управлінських рішень (моделювання, збору, зберігання, обробки й аналізу інформації тощо);

2) *залежно від переважання тих чи інших способів впливу:*

а) мотивуючі (організаційно-адміністративні та стимулюючі);

б) методи організаційно-адміністративного впливу, в основі яких лежить влада керівника, що спирається на нормативні акти, які закріплюють завдання, функції, права, обов'язки, структуру органів внутрішніх справ;

3) *за напрямами використання методів:*

а) методи обстеження (збору даних);

б) методи обробки та аналізу інформації;

в) методи формування рішень;

г) методи обґрунтування рішень;

д) методи впровадження;

4) *за способом і джерелом отримання інформації про досліджувані об'єкти:*

а) теоретичні;

б) логіко-інтуїтивні;

в) емпіричні;

г) комплексно-комбіновані.

Існують інші численні класифікації методів. Усі методи по-своєму важливі і потрібні, не виключають один одного, а тісно взаємодіють, розширюючи аналітичні можливості, оскільки досить часто вирішення того чи іншого питання вимагає використання відповідного методу або їх сукупності. Кожен метод має свої особливості та призначення і може бути застосований лише за наявності відповідних умов.

Найбільш поширеними та універсальними серед методів діяльності поліції є методи переконання і примусу.

Метод примусу є свого роду антизаходом держави на протиправну поведінку правопорушника. Він має такі форми прояву: а) примус, що використовується для попередження та припинення посягань на життя, здоров'я, честь і гідність громадянина, його майно; б) примус, що застосовується для безпосередньо силового здійснення прав та обов'язків громадян (накладення штрафу, вилучення заборонених предметів тощо); в) примус, пов'язаний з реалізацією адміністративної чи кримінальної відповідальності.

Метод примусу є одним із засобів боротьби зі злочинністю, оскільки спрямований на забезпечення законності, охорону прав і свобод громадян та перевиховання злочинців. Застосування примусу в демократичному суспільстві відбувається лише за умов, коли всі інші заходи виховного характеру не дали необхідних результатів. Метод примусу в діяльності поліції – це їх владний, негативний вплив на індивідів, у супереч їх волі, з метою забезпечення прав та свобод людини.

Важливим у діяльності поліції є також *метод переконання*, який являє собою засіб впливу на свідомість і поведінку людей, комплекс виховних, пояснювальних та заохочувальних заходів, які здійснюються з метою підвищення рівня свідомості, організованості та дисциплінованості, сумлінного дотримання громадянами всіх правових норм. Цей вплив може відобразитися в моральному, правовому вихованні, здійсненні організаційно-масової роботи, агітаційно-пропагандистської діяльності, застосуванні заохочень тощо. Першочергове завдання цього методу – підвищення загальної правової культури людей та відповідних знань, формування правильних установок поведінки, прищеплення практичних навичок у здійсненні тих чи інших суб'єктивних повноважень тощо.

Особливе місце в діяльності поліції належить *методу превенції*, що є основним, вирішальним видом діяльності із забезпечення конституційних прав і свобод. Унаслідок застосування профілактичних заходів відбувається зміна об'єктивних соціальних умов і деяких особистісних, антигромадських характеристик суб'єкта. Тому надважливе значення має індивідуальна профілактична робота з особами, які ведуть антигромадський спосіб життя і раніше здійснювали протиправні діяння. У цьому випадку завдання поліцейського полягає не тільки у тому, аби забезпечувати населення певною кількістю інформації морально-правового та кримінологічного характеру, але й у тому, щоб керувати процесом правового виховного та профілактичного впливу, розвивати суспільно корисні потреби особи, формувати її правову свідомість. Застосування цього методу має вибірковий характер.

Загалом механізм забезпечення прав і свобод людини в діяльності Національної поліції України можна уявити у вигляді двох підсистем. Перша – система охорони, що поєднує в собі правові засоби, які встановлюють межі законного обмеження органами внутрішніх справ індивідуальної свободи громадян (засоби гарантування) та забезпечення законності під час застосування заходів примусу, що обмежують таку свободу (засоби охорони). Система охорони діє постійно і спрямована на припинення протиправних посягань на свободу громадян з боку посадових осіб поліції.

Друга система захисту становить єдність правових засобів, що забезпечують поновлення порушеного права, притягнення до відповідальності винних, відшкодування шкоди, заподіяної правопорушенням (засоби гарантування), та організацію діяльності поліції щодо реалізації юридичних засобів захисту прав і свобод людини (засоби захисту). Необхідність застосування засобів захисту виникає у випадку порушення прав і свобод людини посадовими особами поліції.

Використання в поліції зазначених заходів регламентується законами та іншими правовими актами, які доповнюються організаційною та контрольно-наглядовою діяльністю, що дозволяє реалізувати ці правові акти і тим самим запобігти незаконним посяганням з боку окремих людей, посадових осіб на права та свободи людини.

Поява інноваційних технологій породила кіберзлочинність, боротьба з якою потребує використання нових ефективних методів діяльності поліції. Це вимагає постійного наукового аналізу з урахуванням закономірностей і тенденцій розвитку суспільства та держави, що, своєю чергою, неодмінно, буде сприяти реалізації конституційного завдання держави щодо визнання, дотримання та захисту прав і свобод людини та громадянина в суспільстві. Асоціація України і Європейського Союзу передбачає використання міжнародних стандартів, позитивного досвіду зарубіжних країн під час формування поліцейського законодавства, що здатне створити необхідні умови для формування в Україні реально діючої, професійної та ефективної поліції, отже, позитивно вплине на підвищення результативності забезпечення прав і свобод. У процесі реалізації нормативно-правових актів, котрі регулюють діяльність поліції, неодмінно з'являться нові проблеми, вирішення яких є першочерговим завданням вітчизняної науки та практики.

§ 4. Міжнародні стандарти забезпечення прав і свобод людини в поліцейській діяльності

Україна як незалежна держава впевнено увійшла до міжнародної спільноти, взяла на себе відповідні зобов'язання, тому дотримання сучасних міжнародних стандартів щодо забезпечення прав і свобод людини є найважливішим обов'язком держави. Необхідність запровадження єдиних міжнародних стандартів у діяльність поліції зумовлена зростанням рівня транснаціональної організованої злочинності, значними темпами міграції населення у світі, суттєвими відмінностями в національних системах підготовки поліцейських кадрів, а також проблемою забезпечення прав людини в діяльності поліції.

Міжнародно-правові стандарти в галузі прав людини – це встановлені в договірному порядку правові норми мінімально допустимого поведіння держави з проживаючими на її території індивідами (громадянами, іноземцями, апатридами).

Міжнародні стандарти, що стосуються прав людини в діяльності правоохоронних органів, розробляють універсальна міжнародна організація – Організація Об'єднаних Націй і Рада Європи, яка є міжнародною організацією регіонального рівня. Останнім часом значний внесок у вироблення міжнародно-правових стандартів захисту прав і свобод людини у правоохоронній діяльності здійснює Європейський суд з прав людини як контрольний механізм дотримання прав і свобод людини, закріплених у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.

Міжнародні стандарти поліцейської діяльності щодо забезпечення основних прав і свобод громадян у найбільш загальному вигляді сформульовані у Кодексі поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, схваленому Резолюцією 34/169 Генеральної Асамблеї ООН 17 грудня 1979 р. У цьому документі звертається увага на те, що характер функцій із підтримання правопорядку та те, яким чином вони здійснюються, безпосередньо впливають на якість життя окремих осіб, а також усього суспільства в цілому.

Стаття 1 Кодексу підкреслює, що посадові особи з підтримання правопорядку, постійно виконуючи покладені на них законом обов'язки, мають слугувати громаді і захищати всіх осіб від протиправних діянь згідно з високим ступенем відповідальності, що вимагається їх професією. При цьому служіння громаді включає в себе, зокрема, надання послуг і допомоги тим членам громади, котрі з особистих, економічних, соціальних чи інших причин надзвичайного характеру потребують невідкладної допомоги.

При виконанні своїх обов'язків посадові особи з підтримання правопорядку повинні поважати і захищати людську гідність, підтримувати і захищати права людини по відношенню до всіх осіб.

Посадові особи з підтримання правопорядку можуть застосовувати силу тільки у випадку крайньої необхідності і тією мірою, якою це вимагається для виконання їх обов'язків. Як правило, вогнепальна зброя не повинна застосовуватися, за виключенням випадків, коли підозрюваний правопорушник чинить збройний опір чи іншим чином ставить під загрозу життя інших, та коли інші заходи, що мають менш виключний характер, є недостатніми для засудження чи затримання правопорушника. Про кожний випадок застосування вогнепальної зброї має бути негайно повідомлено компетентним владам.

За характером своїх обов'язків посадові особи з підтримання правопорядку отримують інформацію, котра може стосуватися приватного життя інших осіб чи потенційно зашкодити інтересам таких осіб, особливо їх репутації. Тому ст. 4 Кодексу вимагає, щоб відомості конфіденційного характеру, отримані посадовими особами з підтримання правопорядку, зберігалися в таємниці, якщо виконання обов'язків чи інтереси правосуддя не вимагають іншого. Це означає, що правоохоронцям слід виявляти більшу обережність при зберіганні та використанні такої інформації, котра розголошується тільки при виконанні обов'язків чи в інтересах правосуддя. Будь-яке розголошення такої інформації з іншою метою є цілком неправомірним.

Жодна посадова особа з підтримання правопорядку не може здійснювати, підбурювати чи терпимо ставитися до будь-яких дій, що являють собою катування чи інші жорстокі, нелюдські чи такі, що принижують гідність, види поведіння чи покарання. При цьому жодна така посадова особа не може посилатися на розпорядження вищестоящих осіб чи такі виключні обставини, як стан війни чи загроза війни, загроза національній безпеці, внутрішньополітична нестабільність чи будь-який інший надзвичайний стан, для виправдання тортур чи інших жорстоких, нелюдських чи таких, що принижують гідність, видів поведіння і покарання.

Кодекс вимагає від посадових осіб з підтримання правопорядку утримуватися від вчинення будь-яких актів корупції, усіляко протидіяти таким актам і боротися з ними. При цьому поняттям корупції охоплюється вчинення чи невчинення будь-якої дії при виконанні обов'язків чи з причини цих обов'язків внаслідок прийнятих чи таких, що вимагаються, подарунків, обіцянок чи стимулів або їх незаконне отримання.

В основу діяльності Національної поліції щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина покладено правові норми, що містяться у Декларації про поліцію, затвердженій Резолюцією Парламентської Асамблеї Ради Європи від 8 травня 1979 р. № 690. У преамбулі до цієї Декларації пояснюється, що мотивами її прийняття є сприяння повній реалізації прав людини й основоположних свобод. Крім того, даним документом визначаються особливості правового статусу поліцейських і сукупність директив, покликаних орієнтувати їх поведінку у випадку війни та інших надзвичайних станів.

Усі перелічені вимоги конкретизовані й розвинені в Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських чи таких, що принижують гідність, видів поводження й покарання (1984 р.), Основних принципах застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку (1990 р.), Мінімальних стандартних правилах ООН стосовно відправлення правосуддя щодо неповнолітніх (1989 р.), Основних принципах поводження з ув'язненими (1990 р.), Мінімальних стандартних правилах ООН щодо заходів, не пов'язаних з тюремним ув'язненням (1990 р.), Рекомендації Ради Європи від 10 вересня 1997 р. № R (97) щодо залякування свідків і прав сторони захисту тощо.

Зокрема, Конвенція 1984 р. визначає катування як будь-яку дію, якою будь-якій особі навмисне заподіюються сильний біль або страждання, фізичне чи моральне, щоб отримати від неї або від третьої особи відомості чи визнання, покарати її за дії, які вчинила вона або третя особа чи у вчиненні яких вона підозрюється, а також залякати чи примусити її або третю особу, чи з будь-якої причини, що ґрунтується на дискримінації будь-якого виду, коли такий біль або страждання заподіюються державними посадовими особами чи іншими особами, які виступають як офіційні, чи з їх підбурювання, чи з їх відома, чи за їх мовчазної згоди.

Посадові особи правоохоронних органів зобов'язані дотримуватися міжнародних норм у галузі прав людини, імплементованих державою в установленому порядку, а також рішень міжнародних організацій, до виконання яких приєдналася держава (ООН, ОБСЄ, Рада Європи тощо).

Діяльність поліції України має опиратися на міжнародно-правові та європейські стандарти поліцейської діяльності, здобутки світового поліцейського співтовариства. Це такі принципово важливі документи, як Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи «Декларація про поліцію», Європейський кодекс поліцейської етики Комітету Міністрів Ради Європи.

Приведення національного законодавства, зокрема відомчих нормативних актів Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України, у

відповідність із вимогами міжнародно-правових документів сприяє налагодженню, поширенню та поглибленню міжнародної поліцейської співпраці, зокрема у сфері захисту прав людини.

Питання для самоконтролю

1. Поясніть, чому права і свободи людини є об'єктом діяльності поліції.
2. Які завдання стоять перед Національною поліцією України у сфері забезпечення основних прав і свобод людини і громадянина?
3. Які функції Національної поліції України щодо забезпечення основних прав і свобод громадян ви знаєте?
4. Розкрийте зміст форм діяльності поліції щодо забезпечення основних прав і свобод громадян.
5. Охарактеризуйте основні методи діяльності Національної поліції України у сфері забезпечення прав і свобод людини.
6. Як ви розумієте поняття «міжнародні стандарти прав людини»? Як вони співвідносяться із засадами поліцейської діяльності в Україні?

Розділ 2 I

ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНИХ ДЕРЖАВАХ

§ 1. Поняття та сутність територіальної організації публічної влади

Правове регулювання статусу органів влади, їх організації та функціонування безпосередньо залежить від територіальних особливостей держави та можливостей органів влади впливати на її територіальний устрій. Сучасні правові реалії багатьох країн світу, в тому числі й України, свідчать про недостатнє використання в законодавстві категорій «територіальна організація влади» та «публічна влада». Серед нечисленних прикладів сучасного зарубіжного досвіду їх офіційного застосування можна назвати: Конституцію Польщі 1997 р., яка закріплює, що територіальний устрій Польської Республіки забезпечує децентралізацію публічної влади; розділ 8 Конституції Іспанії 1978 р. «Про територіальний устрій держави» та розділ 3 Конституції Бразилії 1988 р. «Про організацію держави», що регламентує питання влаштування території країни. Конституція України містить розділ IX з назвою «Територіальний устрій України», однак у ньому не закріплюються взаємовідносини різних рівнів публічної влади в межах території держави, а відображаються лише принципи територіального устрою та адміністративно-територіальна система.

Крім територіального чинника, територіальна організація публічної влади пов'язана із системою відповідних органів публічної влади та їх територіальною дислокацією. Відповідні питання регулюються на конституційному рівні, на рівні статусних законів і, переважно, на підзаконному рівні. Більшою мірою ці питання стосуються формування розгалуженої системи органів державної виконавчої влади на місцевому рівні, органів влади, що формуються Президентом України, а також системи органів місцевого самоврядування, які утворюються за територіальною ознакою.

Територіальну організацію публічної влади в державі можна трактувати як систему взаємовідносин між різними рівнями публічної влади в державі, тобто державою в цілому й окремими частинами її території, а точніше – між центральною владою держави та владою її різних територіальних складових, а також між владою самих цих територіальних частин держави.

При цьому в сучасних країнах традиційно виділяють дві системи влади на місцевому рівні:

1) **місцеве управління** як управлінську діяльність у місцевій територіальній одиниці, що здійснюється центральною владою або адміністрацією

вищестоящого територіального рівня управління. Здійснюється місцеве управління, як правило, через призначувані вищестоящою владою адміністративні органи.

Так, у Франції в рамках регіону органом управління є префект республіки, що призначається урядовим декретом і представляє уряд і його членів у відносинах із населенням. До його компетенції входять питання фінансів, безпеки, освіти тощо;

2) місцеве самоврядування як публічну владу територіальних громад. Головними ознаками органів місцевого самоврядування є їхня виборність зі значною самостійністю у вирішенні місцевих питань. Дана самостійність ґрунтується на муніципальній власності, праві стягнення й розпорядження місцевими податними, можливості прийняття широкого кола нормативних актів з питань місцевого управління, розпорядженні місцевою поліцією тощо.

Це різні за своєю юридичною природою системи місцевої влади, насамперед за функціями та повноваженнями. Разом із тим місцеве управління та місцеве самоврядування є складовими єдиного процесу публічного управління суспільними справами, що взяті окремо не можуть повноцінно виконувати своїх функцій в умовах демократизації владної системи. Головною відмінністю державної влади від муніципальної є те, що першій належить державний суверенітет, тобто верховенство, самостійність державної влади в межах країни, її незалежність, рівноправність у міжнародних відносинах. Натомість публічні владні повноваження органів місцевого самоврядування не поширюються на всю територію держави, і місцеве самоврядування не може діяти незалежно в міжнародних відносинах.

Серед новітніх підходів щодо побудови взаємовідносин між підсистемами влади на місцевому рівні набуває поширення практика муніципального дуалізму, яка дає змогу провести раціоналізацію взаємовідносин між державою і місцевим самоврядуванням, зберігаючи при цьому їх особливу правову природу (самостійність), невід'ємні права з одночасною децентралізацією частини функцій виконавчої влади.

Особливе значення має закріплений на конституційному рівні механізм зміни територіальної організації влади, який знаходить своє вираження у відповідних повноваженнях органів влади, спрямованих на сферу територіальної організації влади. Разом із тим окремі положення в даній сфері потребують удосконалення. До них варто віднести: а) можливість зміни меж територіальних утворень, у межах яких реалізують владну діяльність органи публічної влади; б) спроможність щодо визначення статусу відповідних територій, окреслення їх значення для розвитку держави; в) можливість визначати внутрішню структуру (склад) відповідних територій тощо.

У більшості країн основні положення про управління на місцях містяться в конституціях і традиційно розглядаються в науці конституційного права, хоча в деяких постсоціалістичних країнах та інших державах виокремлюється особлива галузь і наука муніципального права. Крім того, у деяких країнах, наприклад

у Великій Британії, питання місцевого самоврядування та управління регулюються нормами адміністративного, а не конституційного права.

Отже, *територіальна організація влади* є комплексною конституційно-правовою категорією, яка містить територіальний та системно-структурний чинники організації публічної влади. Пріоритетність територіальної організації влади в процесі розбудови держави є визначальною, оскільки саме ця категорія дозволяє поєднати організаційну, територіальну, правову та економічну основи функціонування органів публічної влади різних рівнів з урахуванням децентралізаційних процесів у владній сфері. Це дозволяє на практиці значно підвищити ефективність механізму влади та забезпечити його дієвість.

§ 2. Особливості здійснення публічної влади в державах залежно від форми територіального устрою. Системи здійснення публічної влади на місцях

Ключовою категорією, яка потребує аналізу в аспекті територіальної організації влади, є поняття **«публічна влада»**, що являє собою різновид влади в державі, яка зосереджується на управлінні всією державною інфраструктурою, реалізовується переважно через спеціально утворений апарат управління і спрямовується на задоволення потреб економічно пануючого класу з урахуванням інтересів переважної більшості населення країни.

Поняття «публічна влада» є досить новим для вітчизняного законодавства і виникло з метою об'єднати за спільними ознаками існуючі різновиди владних відносин, джерелом яких виступає народ України або його частина, територіальна громада, населення Автономної Республіки Крим тощо. Водночас ця категорія продовжує залишатися більше доктринальною, й, попри відповідні рекомендації Венеціанської комісії, законодавець не поспішає розширювати сфери застосування цього терміна і давати його визначення чи тлумачення в законодавстві.

Публічна влада сучасного суспільства являє собою колективність, жорстко «прив'язану» до певної території. Влада державних і муніципальних органів поширюється на підвладних суб'єктів не за соціальною (родинною, корпоративною, релігійною тощо), а за територіальною ознакою. Цій владі мають підкорятися всі суб'єкти, які перебувають у межах відповідної просторово-географічної одиниці, визначеної законодавством.

У кожній країні територіальний поділ має свої особливості, які обумовлені дією різних історичних, географічних, економічних, демографічних, етнічних та інших чинників. Ці аспекти мають суттєве значення для з'ясування потенційних і реальних можливостей держави і місцевого самоврядування, визначення місця й ролі певних місцевостей серед аналогічних територіальних одиниць.

Використовуючи термін «територіальний устрій», варто виходити з того, що територія є не лише просторовою межею держави, а й становить матеріальну основу її діяльності, форму прояву державного суверенітету, а територіальний устрій – одну з генезисних, структурних і функціональних ознак держави.

Тому територіальний устрій не можна ототожнювати ні з територією, її організацією, ні з адміністративно-територіальним устроєм. Це складне системне політико-правове й державно-управлінське утворення, що має (повинне мати) соціально-економічні, політичні, національно-етнічні, культурологічні й екологічні підстави.

Розрізняють два основні види територіального устрою: політико-територіальний і адміністративно-територіальний.

Політико-територіальний устрій передбачає поділ території держави на окремі самостійні частини. Він є характерним для федеративних держав (Австрія, Королівство Бельгія, ФРН тощо).

Адміністративно-територіальний устрій – це внутрішній поділ території держави на адміністративно-територіальні одиниці. Він властивий унітарним державам (Велика Британія, Польща, Португалія, Франція тощо).

Відповідно до прийнятої в багатьох країнах доктринальної концепції, розрізняються «природні» й «штучні» адміністративно-територіальні одиниці.

Перші – це різного роду поселення, села, міста, де люди історично й «природно» групувалися для спільного життя. Вони обирали для управління певних осіб (старійшин), створювали свої колегіальні керівні органи (сходи, збори, ради). Ця форма одержала в сучасному праві назву обцинного (комунального) самоврядування.

Районування території країни актами державних органів обумовило появу «штучних» адміністративно-територіальних одиниць – губерній, областей, районів, воєводств тощо. У таких одиницях можуть мати місце як виборні органи самоврядування, так і діяти лише призначені зверху чиновники (у Болгарії – управителі областей, у Польщі – воєводи, у Таїланді – губернатори). Якщо є виборні органи, то це регіональне самоврядування, якщо є призначені чиновники – регіональне державне управління.

Територіальний устрій у федеративних державах характеризується наявністю політичних зв'язків між державою і суб'єктами федерації; в унітарних державах зв'язок між державою і адміністративно-територіальними одиницями має адміністративний характер.

Територіальний устрій може мати симетричну або асиметричну будову. При *симетричному територіальному устрої* держави адміністративно-територіальні або політико-територіальні одиниці, які його утворюють, мають однаковий статус. Наприклад, ФРН складається з 16 земель, які мають однаковий конституційно-правовий статус, тобто має симетричний федеративний територіальний устрій. Що стосується унітарних держав, то суто симетричний устрій зустрічається вкрай рідко, оскільки це стосується, у першу чергу, столиці. Саме вона, як правило, має дещо інший статус порівняно з іншими територіальними одиницями.

У *державі з асиметричним адміністративно-територіальним устроєм* територіальні частини мають різний правовий статус. Такі особливості притаманні, наприклад, для Італії, де Сицилія, Сардинія та деякі інші територіальні одиниці мають особливі форми та умови автономії, причому статус цих автономій визначається окремими конституційними законами.

Аналізуючи різні національні унітарні системи з точки зору їх внутрішньої організації, можна констатувати, що одними з ключових факторів застосування того чи іншого типу такої системи є баланс та рівновага централізованого та децентралізованого підходів (принципів) функціонування публічної влади. Тому принцип централізації органічно пов'язаний із принципом децентралізації, що знаходить своє вираження у визнанні та гарантуванні місцевого самоврядування.

Муніципалізація конституційного життя та конституційного права, передусім маючи вихід на локальний рівень, торкається усіх процесів трансформації та модифікації публічної влади в умовах демократизації держави та суспільства. Ці процеси не можуть не відобразитись на реалізації форми територіального устрою, зокрема його модифікаціях у стані утвердження та розвитку. Акценти розставляються на основних складових: традиційному для унітарної держави адміністративно-територіальному устрої та «муніципально-територіальному устрої», який є територіальною основою місцевого самоврядування та ключовим просторово-організаційним ресурсом оптимізації локальної мережі публічних послуг.

Доцільність застосування такої дворівневої моделі територіального устрою є результатом посилення тенденції децентралізації в різних країнах і, як наслідок, формування нового етапу подальшої конституціоналізації та законодавчої імплементації принципу децентралізації на національному рівні.

Цей процес зумовлює законодавче забезпечення, насамперед, територіальної та адміністративної основ системи державної влади та системи місцевого самоврядування, в умовах яких вирішення питань місцевого значення є прерогативою місцевого самоврядування.

Під **централізацією** розуміють тип публічного управління, що характеризується зосередженням (тобто концентрацією) функцій соціального і державного управління в центральних владних структурах (органах, установах, відомствах тощо), вертикальними зв'язками, за яких верхні рівні влади наділені широкими повноваженнями у прийнятті рішень, а їх директиви (накази, постанови, рішення тощо) є обов'язковими для нижчих рівнів. **Децентралізацією** визначається послідовний процес передачі (тобто деконцентрації) із центру на місця частини функцій і повноважень центральних органів держави.

Враховуючи досвід децентралізованих європейських країн, варто відзначити, що констатація обраного курсу децентралізації, як однієї з умов модернізації та оптимізації територіальної, адміністративної та інших основ надання публічних послуг населенню, потребує подальшої конкретизації виду/типу/моделі децентралізації на конституційному та законодавчому рівнях.

Принцип децентралізації є комплексним і багатоаспектним за своїм змістом і обсягом. Зарубіжний досвід успішно проведених реформ адміністративно-територіального устрою на основі поєднання принципів централізації та децентралізації свідчить про те, що неоднозначне сприйняття сутності, змісту і обсягу цих принципів призводить до виникнення проблем їх імплементації на національному рівні.

Так, незважаючи на те, що сучасний процес децентралізації в країнах євразійського та європейського континентів триває з другої половини ХХ ст., можна спостерігати нові етапи і нові форми децентралізації в регіональній і муніципальній політиці, пропонуваній Радою Європи та Європейським Союзом, в основу яких покладено принцип субсидіарності. У сучасному значенні принцип субсидіарності є європейським стандартом визначення компетенції на рівнях територіальної організації публічної влади та управління, делегування повноважень між цими рівнями щодо надання публічних, зокрема державних і громадських, послуг населенню та означає адекватний, фактичний та ефективний розподіл владних повноважень між органами державного, регіонального та місцевого рівнів публічної влади з метою наближення надання державних та громадських послуг безпосередньо до їхніх споживачів.

Варто відзначити, що принцип централізації та децентралізації територіального устрою знаходить своє логічне продовження і в інших принципах організації та діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування, розмежуванні їхніх функцій та повноважень.

Важливими є принципи адміністративно-територіального устрою, які визначають сутність і зміст регіональної політики унітарної держави, визнають і гарантують права територіальних колективів тощо.

Принципами територіального устрою та адміністративно-територіального поділу є: повсюдність; компактність, тобто адміністративно-територіальні одиниці повинні бути компактними, без анклавів та віддалених відступів; спадкоємність – основні характеристики адміністративно-територіального поділу мають зберігати наявні межі інфраструктур та комунікацій; гнучкість та адаптивність – адміністративно-територіальний устрій повинен порівняно легко пристосовуватися до територіальних змін у суспільстві – змін у соціальних та управлінських технологіях, економіці, розселенні, споживанні тощо.

В умовах вибору, реформування та утвердження певної моделі територіального та адміністративно-територіального устрою є важливим підготовка громадськості та усебічне інформування суспільства щодо питань доцільності та раціональності прийняття того чи іншого публічного рішення.

Як уже зазначалось, унітарні держави можуть бути складними і мати у своєму складі автономні утворення. Це, безпосередньо, впливає на процеси здійснення публічної влади на місцевому рівні. В цьому контексті доволі цікавим для України є досвід складних унітарних держав – членів Європейського Союзу, які мають у своєму складі автономії. Серед таких автономій варто виділити Корсику у Франції, Північну Ірландію (Ольстер) у Великій Британії, автономні області в Італії, Азорські острови та Мадейру в Португалії, Гренландію та Фарерські острови у Данії, автономні співтовариства в Іспанії, Аландські острови у Фінляндії. Дані держави успішно здійснюють децентралізацію публічної влади і при цьому характеризуються міцними внутрішньодержавними зв'язками.

Автономією як специфічною формою територіальної організації публічного управління є територія, якій держава для врахування національних, історичних,

економічних, географічних, релігійних та інших особливостей населення в окремих адміністративно-територіальних одиницях надає розширені права з питань місцевого значення або забезпечує політичні та духовно-культурні запити різних форм цих груп населення шляхом їх екстериторіальної самоорганізації.

Автономія відіграє значну роль в удосконаленні територіального устрою у сучасних багатонаціональних унітарних і федеративних державах, зокрема у комплексному розв'язанні трьох головних проблем: децентралізації влади, регулюванні міжнаціональних відносин та захисті культурних цінностей народів, що проживають на території даної країни. Наявність автономних утворень, безумовно, ускладнює політико-територіальну організацію держав, вносить у неї певну асиметрію. Але лише наявність на території даної країни однієї, двох або навіть більше автономій ще не виводить її за рамки унітарності та не перетворює її у федерацію. Адже автономність і суверенність – це якісно різні виміри самостійності політико-територіальних одиниць, суб'єктів.

Загальна тенденція демократизації устрою держав у світі визначає загальну тенденцію зростання децентралізації територіального устрою країн, розширення автономії та місцевого самоврядування. Найбільш яскравою демонстрацією тенденцій децентралізованого та регіоналізованого унітаризму, або «квазі-федералізму», є перетворення у сучасний період ряду унітарних держав у «держави автономій», уся або переважна частина території яких складається з автономних одиниць. Їх нерідко взагалі називають регіоналістськими державами, які у певному сенсі займають проміжне місце між унітарними та федеративними державами, не виходячи за рамки унітаризму.

Повноваження автономій поділяються на:

1) політичні (державні або законодавчі), коли автономія надається окремому державному утворенню, яке перебуває у складі держави. Статус автономного суб'єкта закріплюється через наявність власної конституції, законодавства, представницьких органів та навіть уряду, повноважень вирішувати певні питання адміністративно-національного устрою та низку інших, які мають політичний характер;

2) напівполітичні, з багатою вужчим обсягом повноважень в економічній та політико-правовій сферах та у взаємовідносинах із рештою суб'єктів держави. Зокрема, до компетенції такого автономного утворення належить організація інститутів місцевого самоврядування, питання територій та місцевого господарства, розвитку культури, соціального добробуту та стабільності, хоча ознаки державності напівполітичній автономії також властиві (можуть існувати власна конституція, органи публічної влади та предмет відання);

3) адміністративні, коли певній території (регіону) надаються деякі самоврядні повноваження в адміністративній (управлінській) сфері, що спрямовано на забезпечення ефективного управління в регіоні. По суті, вона виступає просто одним із видів децентралізації влади в унітарній державі.

Діяльність автономій здійснюється під наглядом центральних органів – для цього тут призначаються свої представники; закони суб'єктів можуть бути скасовані, якщо вони вступають у конфлікт із загальнодержавними інтересами.

Відповідно до ст. 134 Конституції України Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання. У ст. 137 Основного Закону зазначено, що до компетенції АРК належить нормативне регулювання питань сільського господарства і лісів, меліорації та кар'єрів, громадських робіт, ремесел та промислів, благодійництва, житлового господарства і містобудування, туризму, готельної справи і ярмарків, різноманітних закладів культури, історико-культурних заповідників, транспорту загального користування, автошляхів, водопроводів, мисливства, рибальства, санітарії, лікарняної служби та інших питань, передбачених законами України.

Законами України Автономній Республіці Крим можуть бути делеговані також інші повноваження.

Разом із тим певні особливості здійснення владних повноважень вносить Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 р. У ст. 9 Закону визначено, що будь-які органи, їхні посадові та службові особи на тимчасово окупованій території та їхня діяльність вважаються незаконними, якщо ці органи або особи створені, обрані чи призначені у порядку, не передбаченому законами України. Будь-який акт (рішення, документ), виданий такими органами та/або особами, є недійсним і не створює правових наслідків. При цьому встановлення зв'язків та взаємодія органів державної влади України, їхніх посадових осіб, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб з незаконними органами (посадовими особами), створеними на тимчасово окупованій території, допускається виключно з метою забезпечення національних інтересів України, захисту прав і свобод громадян України, виконання міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, сприяння відновленню в межах тимчасово окупованої території конституційного ладу України.

Практика конституційного будівництва складних за своєю територіальною організацією унітарних держав демонструє, що якими б повноваженнями не володіли автономні утворення, вони залишаються складовими частинами держави, не руйнуючи цілісної матерії суверенітету цих держав, що закріплено в конституціях більшості унітарних держав, які мають у своєму складі такі утворення.

На практиці це, звичайно, не виключає проявів сепаратизму, протистоянь і конфліктів між центром і автономізованими регіонами (наприклад, досвід Іспанії у її перманентних конфліктах із Країною Басків). Подекуди на конституційному рівні взагалі встановлюють заборону утворення автономних територіальних утворень (наприклад, Конституція Болгарії (ст. 2) не допускає виникання в унітарній країні автономних територіальних утворень). Втім, попри зазначені тенденції, європейський та в цілому світовий досвід підтверджує те, що унітаризм є перевіреним часом та історично й політично обумовленим феноменом, найбільш стабільною та ефективною з точки зору організації публічної влади та управління формою територіального устрою.

Федерація (лат. foederatio – об'єднання, союз, спілка) – це держава, яка характеризується об'єднанням частково самоврядних державних утворень або регіонів, підлеглих центральному (федеральному) уряду. У федерації статус її самоврядних суб'єктів, а також поділ влади між ними і центральним урядом закріплені в конституції і не можуть бути змінені в односторонньому порядку суб'єктами федерації або органами федеральної влади.

Отже, центральним питанням для федерації є розподіл влади. Основною відмінністю між політичними формами, що втілюють принцип федералізму, постає ступінь їх централізації (або децентралізації). На відміну від союзу, у федерації утворюється федеральний центр, який може безпосередньо звернутися до громадян, отримуючи від них дозвіл на ті чи інші дії і навіть на скасування тих чи інших рішень територій.

Одним із найбільш поширених підходів до розуміння природи федерації як форми територіального устрою є виділення *концепцій дуального і кооперативного федералізму*.

Досвід конституційного оформлення федерації в США, який до сьогодні вважається одним із класичних прикладів цієї форми територіального устрою в сучасному світі, базується на *концепції дуального федералізму* і заснований на тому, що обидва рівні федерації – федеральний і регіональний – мають власні джерела легітимації влади та повноважень, при цьому кожен владний рівень має автономію у своїй сфері юрисдикції. Отже, кожна влада має суверенітет у власній сфері відповідальності, тому що повноваження, які вона здійснює, не делеговані їй іншою владою. Концепція дуального федералізму може мати й іншу інтерпретацію, коли акцент робиться на тому, що в основі федеративного союзу лежить об'єднання двох націй (наприклад, англо- і франкоканадців у Канаді). Така природа федерації визначається як диархія (двовладдя).

Конституційні підстави американського федералізму полягають у встановленні територіального поділу влади і функцій між національними та регіональними органами влади, забезпеченні представництва урядів штатів у процесі прийняття рішень центральним урядом, а також у встановленні Верховного Суду як арбітра у спорах між двома рівнями. Звернемо увагу на те, що якщо відносини між штатами і Вашингтоном мають федеративний характер, то відносини між самими штатами – «конфедеральні», що підкреслює важливість суверенітету в цій сфері відносин (як конституційні одиниці всі штати мають рівний статус).

Значимо, що концепція дуального федералізму давно піддається критиці в самих США, оскільки вона не відображає реальності американського федералізму. Дуальний федералізм поступово заміщується концепцією кооперативного федералізму.

Концепція кооперативного федералізму робить акцент на співпраці, взаємодії, взаємозалежності федерації та її суб'єктів. Кооперативний федералізм реалізується через механізми вертикального і горизонтального співробітництва. З цією метою створюються як регіональні об'єднання груп суб'єктів федерації (кооперація по горизонталі), так і особливі федерально-провінційні органи, які

мають дорадчий характер, і завдання яких полягає в усунуванні непорозумінь між центром і регіонами, пошуку компромісів. Незважаючи на дорадчий статус, авторитет прийнятих цими органами рекомендацій може бути дуже високим. Прикладом таких органів є наради прем'єр-міністрів федерації і провінцій (або штатів) в Австралії, Індії, Канаді. У Німеччині, де, як вважають, кооперативний федералізм отримав найбільш повний розвиток, дуже популярні конференції, робочі зустрічі, наради міністрів федерації і земель, що відають однопорядковими питаннями.

Федерація не є абсолютно незмінною інституційною формою, а навпаки, характеризується адаптивністю, здатністю швидко і гнучко реагувати на нові внутрішні та зовнішні проблеми – з боку націоналізму, глобалізації, розвитку нових форм самоврядування тощо. Федерація знаходиться в постійному пошуку балансу між відцентровими і доцентровими тенденціями.

У юридичній літературі прийнято виділяти чотири основні *системи здійснення публічної влади на місцях*: англосаксонську, романо-германську, іберійську та радянську. Головним критерієм для наведеної класифікації є принципи, які є фундаментом відносин місцевих органів між собою та із центральними органами влади. Водночас на сучасному етапі така класифікація є, певною мірою, умовною, тому що сьогодні у зарубіжних країнах спостерігається тенденція щодо їх зближення.

Англосаксонська система організації публічної влади існує в Австралії, Великій Британії, Канаді, США тощо. Для даної системи характерно наступне: місцеве управління має максимум децентралізації; місцеві представницькі органи діють автономно у межах наданих їм повноважень; контроль центру за діяльністю місцевих органів має посередній характер, тобто здійснюється через відповідні міністерства та судові органи; на місцях відсутні уповноважені центральної влади. Зокрема, у США лише федеральні програми визначають межі діяльності штатів і місцевих органів управління. Водночас більшість учених у галузі місцевого управління підкреслюють формальність такої самостійності місцевих органів. Так, Д. Харвей зазначає, що на практиці британські органи місцевого управління скоріше є агентами центрального уряду, ніж слугами своїх виборців. Більше того, за даною системою поняття «місцевого самоврядування» та «місцевого управління» збігаються, а в юридичній літературі більше використовується термін «місцеве управління».

Романо-германська система у світі є більш поширеною. Вона властива європейським державам (у тому числі постсоціалістичним), державам Африки, Азії та Близького Сходу. За даною системою, на місцях функціонують як агенти органів державного управління, так і місцеві представницькі органи (органи місцевого самоврядування). Призначені агенти державної адміністрації, як правило, здійснюють виконавчу владу на місцях і нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування. У свою чергу, органи місцевого самоврядування управляють місцевими справами. Наприклад, Конституція Киргизстану 1993 р. (глава 5 «Виконавча влада», розділ 2 «Місцева державна адміністрація») встановлює,

що виконавчу владу в областях, районах і містах здійснює місцева державна адміністрація. Глава 7 «Місцеве самоврядування» даної Конституції визначає, що місцеве самоврядування здійснюється місцевими співтовариствами, які у межах закону та під власну відповідальність управляють справами місцевого значення.

Іберійська система переважає в країнах Латинської Америки (Бразилії, Еквадорі, Колумбії, Мексиці, Перу тощо) і є дещо схожою з романо-германською системою. Водночас функціонування президентської республіки впливає на статус місцевих органів управління та місцевих органів самоврядування. У таких державах форми та способи державного управління мають перевагу порівняно з повноваженнями місцевих представницьких органів. Фундамент місцевого управління в таких державах був закладений ще за часів іспанського колоніального панування та у перші роки становлення незалежності національних держав. Однак при здійсненні управлінських повноважень, які виходять за межі місцевих інтересів, дані органи розглядаються вже як інструмент державної адміністрації, тобто відбувається процес «одержавлення» органів місцевого самоврядування. Принцип виборності муніципалітетів трактується як засіб децентралізації управління.

Від розглянутих вище систем організації публічної влади кардинально відрізняється *радянська система*. Дана модель існувала у Радянському Союзі та інших країнах соціалістичної спрямованості. У доктрині радянського державного права місцеві ради розглядалися як органи єдиної державної влади, основною функцією яких було втілення у життя актів центральної влади на своїй території. Зазначена система заснована на принципі повновладдя представницьких органів (рад) відповідної території та відмови від принципу поділу влад. Зараз вона зберігається у В'єтнамі, КНР, КНДР та на Кубі. Зокрема, Конституція Куби 2019 р. – Глава 12 «Місцеві органи народної влади», ст. 103 визначає, що місцеві Асамблеї народної влади є місцевими вищими органами державної влади і наділяються найвищою владою для здійснення державних функцій у відповідних територіальних одиницях. З цієї метою та в межах свого кола відання вони здійснюють державне управління.

Необхідно також підкреслити, що «радянська система місцевого управління» характеризується ієрархічною підпорядкованістю її структурних елементів і базується за принципом «демократичного централізму». Більше того, усі інші державні органи вважаються похідними від них і підзвітними їм.

Водночас світовій практиці відомі приклади здійснення публічної влади на місцевому рівні, що виходять за межі вказаних систем. Так, американська правова доктрина до органів місцевого управління відносить муніципальні корпорації та квазікорпорації. Для утворення муніципальних корпорацій необхідно, по-перше, щоб населення певної території вийшло з ініціативою про інкорпорування, тобто зі зверненням до органів влади суб'єктів федерації про формування певного підрозділу з необхідним управлінським апаратом і правовим регулюванням його діяльності; по-друге, прийняти хартію, яка стане правовою основою для офіційного утворення та визнання муніципальної корпорації, а також регламентуватиме її статус. Така хартія приймається або шляхом місцевого референдуму,

або легіслатурою відповідного штату. Впровадження квазікорпорації може не супроводжуватися бажанням населення, прийняттям хартії, її статус регламентується загальним законом штату.

§ 3. Конституційно-правовий статус місцевих державних адміністрацій в Україні

У більшості держав прийнята концепція, відповідно до якої органами державної влади є тільки центральні органи (парламент, глава держави, уряд тощо), їхні представники на регіональному рівні (призначаювані комісари, префекти, губернатори), а також суди. Наявність державних адміністрацій на місцевому рівні відображає централізовані форми організації державної влади і є характерною для тоталітарних або посттоталітарних (перехідних) суспільств на шляху до побудови громадянського суспільства. У таких державах саме на місцеві адміністративні органи покладається здійснення місцевого управління. Водночас необхідно зазначити, що функціонування місцевих органів державної влади є можливим і в демократичних державах. Наприклад, ключовою ланкою в системі державної виконавчої влади у Франції є департамент. Це той рівень, де діє місцева державна адміністрація. На чолі цієї адміністрації стоїть префект – представник держави на регіональному рівні, а сама адміністрація наділена досить великими владними повноваженнями і включає в себе цілу систему важливих служб, які забезпечують здійснення державної політики на регіональному рівні. У Республіці Польща на місцевому (регіональному рівні) державна адміністрація представлена інститутом воєводи, який одночасно наділяється контрольними повноваженнями у самоврядній сфері.

Як зазначалося, місцеве управління являє собою управлінську діяльність у місцевій територіальній одиниці, яка здійснюється центральною владою або адміністрацією вищестоящего територіального органу управління. В Україні такими органами є місцеві державні адміністрації.

Проблема місцевих органів виконавчої влади в нашій державі виникла практично з моменту проголошення її незалежності. Вільне і відкрите обрання місцевих рад у 1990 р. та наступне формування виконавчих комітетів цих рад зумовило неможливість ефективного представництва держави на місцях: ради і виконавчі комітети орієнтувалися, передусім, на інтереси місцевого електорату. З метою вирішення даного питання керівництвом держави було прийнято рішення про створення системи місцевих державних адміністрацій, сформованих на організаційній основі виконавчих комітетів відповідних рад та очолюваних представниками Президента України. Однак уже з жовтня 1992 р. місцеві державні адміністрації почали підпорядковуватися ще й уряду – з питань, віднесених до його компетенції. Такий стан речей свідчив про небажання здійснювати роздержавлення владних функцій та прагнення консолідувати владу в руках політичної еліти.

На даний час правовий статус місцевих державних адміністрацій встановлюється Конституцією України, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. та іншими нормативно-правовими актами.

Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. В межах своїх повноважень вона здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі, забезпечуючи таким чином:

1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;

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 їх національно-культурного розвитку;

4) підготовку та схвалення прогнозів відповідних бюджетів, підготовку та виконання відповідних бюджетів;

5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Діяльність місцевих державних адміністрацій, як і інших органів державної влади, ґрунтується на принципах відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів.

Очолюють місцеві державні адміністрації їх голови, які призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Разом із тим Президент України може порушити перед Кабінетом Міністрів України питання про призначення головою місцевої державної адміністрації іншої кандидатури. Строк повноважень голів місцевих державних адміністрацій збігається з терміном повноважень Президента України.

Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій Кабінету Міністрів України вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій. На кожну посаду вноситься одна кандидатура.

Голови місцевих державних адміністрацій набувають повноважень з моменту призначення і при їх здійсненні є відповідальними перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, а також підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Для належного виконання своїх повноважень голови місцевих державних адміністрацій призначають своїх заступників (за погодженням з Кабінетом Міністрів України) та керівників структурних підрозділів державних адміністрацій (за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України).

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій у межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій. Постановою Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606 визначено рекомендаційний перелік структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій не можуть бути народними депутатами України або суміщати свою службову діяльність з іншою, в тому числі на громадських засадах, крім викладацької, наукової та творчої діяльності у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства чи іншої організації, що має на меті одержання прибутку.

Не можуть бути призначені на посади в місцеві державні адміністрації особи, які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» 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) висловлення недовіри двома третинами від складу відповідної ради;
- 8) 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 Прем'єр-міністра України;
- 3) висловлення недовіри простою більшістю голосів від складу відповідної ради;
- 4) з інших підстав, передбачених цим та іншими законами України;
- 5) з ініціативи Президента України.

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій припиняються також у разі їх 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.

До відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань:

- 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;

- 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій;
- 3) бюджету, фінансів та обліку;
- 4) управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики;
- 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;
- 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей;
- 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;
- 8) зовнішньоекономічної діяльності;
- 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;
- 10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Місцеві державні адміністрації вирішують й інші питання, віднесені законами до їх повноважень.

Кабінет Міністрів України в межах, визначених законами України, може передавати місцевим державним адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня. У цьому випадку передача повноважень супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

Місцеві державні адміністрації наділяються повноваженнями у галузях: соціально-економічного розвитку; бюджету та фінансів; управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку; використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля; науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді; соціального забезпечення та соціального захисту населення; зайнятості населення, праці та заробітної плати; забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян; міжнародних та зовнішньоекономічних відносин; оборонної роботи.

Для реалізації наданих повноважень місцеві державні адміністрації мають право:

- 1) проводити перевірки стану дотримання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і підпорядкування за напрямками, визначеними Законом;

- 2) залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що входять до компетенції місцевих державних адміністрацій, а також залучати громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднання, наукові установи та консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання, до підготовки аналізів регуляторного впливу та виконання заходів із відстеження результативності регуляторних актів;

3) одержувати відповідну статистичну інформацію та інші дані від державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності;

4) давати згідно з чинним законодавством обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і громадянам з контрольованих питань, порушувати питання про їх відповідальність у встановленому законом порядку;

5) звертатися до суду та здійснювати інші функції і повноваження у спосіб, передбачений Конституцією та законами України.

Місцеві державні адміністрації також здійснюють повноваження, делеговані їм обласними і районними радами відповідно до Конституції України в обсягах і межах, передбачених ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та підзвітні і підконтрольні цим радам у частині делегованих ними повноважень. Делегування повноважень супроводжується передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення. Водночас голови місцевих державних адміністрацій мають право вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, та інші пропозиції.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. При цьому даним рішенням глава держави може як задовольнити пропозицію обласної чи районної ради, так і відмовити у її задоволенні.

Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

У своїй діяльності місцеві державні адміністрації взаємодіють як з органами державної влади різного рівня, так і з органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами, розташованими у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, підприємствами, установами, організаціями різних форм власності з метою більш ефективного вирішення поставлених перед ними завдань.

Так, голови обласних державних адміністрацій інформують Президента України і Кабінет Міністрів України та щорічно звітують перед ними про виконання місцевою державною адміністрацією покладених на неї повноважень, а також суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань удосконалення чинного законодавства України і практики його реалізації, системи державного управління.

При здійсненні своїх повноважень місцеві державні адміністрації у сфері управління співпрацюють з відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. Наприклад, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України узгоджує з обласними (міськими) державними адміністраціями

пропозиції щодо розгляду найбільш актуальних проблемних питань розвитку галузі (на базі конкретних підприємств, установ і організацій регіону) у зв'язку з проведенням урочистостей з нагоди введення в дію нових потужностей галузі, ювілейних дат у житті трудових колективів чи населених пунктів, де розміщене підприємство. Структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій також підзвітні та підконтрольні відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади.

У свою чергу, голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань. З питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні і підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій.

Голова місцевої державної адміністрації має право порушувати перед міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади вмотивовані питання про відповідність займаній посаді керівників їх територіальних органів, на підставі чого міністерство, інший центральний орган виконавчої влади повинен у місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь.

У разі визнання міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади незадовільною роботи відповідного структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або їх керівників міністр чи керівник іншого центрального органу виконавчої влади звертається з відповідним вмотивованим поданням до голови місцевої державної адміністрації. Голова місцевої державної адміністрації зобов'язаний розглянути це подання і не пізніше ніж у місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь.

Обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за їх діяльністю.

Голови обласних державних адміністрацій мають право скасовувати розпорядження голів районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції України та законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України, Кабінету Міністрів України, голів обласних державних адміністрацій, а також міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Керівники структурних підрозділів обласної державної адміністрації мають право скасовувати накази керівників відповідних структурних підрозділів районної державної адміністрації, що суперечать законодавству України та актам органів виконавчої влади вищого рівня.

Голови районних державних адміністрацій регулярно інформують про свою діяльність голів обласних державних адміністрацій, щорічно та на вимогу звітують перед ними. За наявності підстав, передбачених законодавством, голови обласних державних адміністрацій можуть порушувати питання перед Кабінетом Міністрів України про притягнення до дисциплінарної відповідальності голів районних державних адміністрацій. Крім того, голова обласної державної адміністрації

за результатами роботи районної державної адміністрації може застосовувати встановлені законодавством заходи заохочення до посадових осіб районної державної адміністрації.

Тісною є співпраця місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування відповідного рівня. Так, голови обласних державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях обласних рад, а голови районних державних адміністрацій – на засіданнях районних рад.

Голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень.

Місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

У разі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, про це повідомляється заздалегідь відповідним органам місцевого самоврядування. Представники цих органів та посадові особи територіальних громад мають право брати участь у розгляді таких питань місцевою державною адміністрацією, висловлювати зауваження і пропозиції.

Голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники структурних підрозділів місцевої державної адміністрації або їх представники мають право бути присутніми на засіданнях органів місцевого самоврядування та бути вислуханими з питань, що стосуються їх компетенції. Однак місцеві державні адміністрації втручати у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень не мають права.

Для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації.

Місцеві державні адміністрації забезпечують додержання прав і свобод громадян. Громадяни звертаються до місцевих державних адміністрацій у вирішенні питань, що належать до сфери повноважень місцевих державних адміністрацій. Посадові особи місцевих державних адміністрацій зобов'язані розглянути звернення громадян і не пізніше ніж у визначений законом термін прийняти рішення або дати обґрунтовану відповідь. Посадові особи проводять особистий прийом громадян у порядку, визначеному законом.

Рішення посадових осіб місцевих державних адміністрацій можуть бути оскаржені Президенту України, органу виконавчої влади вищого рівня, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини або до суду.

Підсумовуючи, варто зазначити, що територіальна організація публічної влади в Україні потребує як інституційного, так і функціонального реформування у напрямі забезпечення децентралізації влади, оскільки прояви двовладдя на місцевому рівні призводять до неякісного забезпечення прав населення, складності отримання адміністративних послуг, появи корупції.

§ 4. Місцеве самоврядування: соціальне призначення і політична роль у сучасних державах

Місцеве самоврядування є неодмінним атрибутом сучасного суспільства і важливою ознакою демократії будь-якої держави, тому що саме через місцеве самоврядування найповніше може бути реалізована ідея здійснення влади народом безпосередньо. Соціальне призначення місцевого самоврядування безпосередньо пов'язане із захистом місцевих (муніципальних) інтересів, які стосуються вирішення питань забезпечення життєдіяльності населення.

Європейська хартія про місцеве самоврядування, прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 р., дає загальне визначення місцевого самоврядування, що фактично стало універсальним і прийняте всіма демократичними державами. Під **місцевим самоврядуванням** Хартія розуміє *«право й дійсну здатність місцевих співтовариств контролювати значну частину суспільних справ, управляти ними в рамках закону під свою відповідальність і на благо населення»*.

Прихильність до даної Хартії європейських держав не означає тотожності їх муніципальних систем. Мова йде про демократичний шлях розвитку в цілому, децентралізацію влади як основоположну ознаку організації місцевого самоврядування, яке, як зазначено в Хартії, «становить одну з основ будь-якого демократичного ладу».

Теоретичні основи вчення про місцеве самоврядування були закладені ще в кінці XVIII – першій половині XIX ст. представниками французької, бельгійської та німецької юридичних шкіл. Саме в цей час виникають дві класичні теорії місцевого самоврядування, що базуються на двох суттєво відмінних один від одного концептуальних підходах: а) уяві про місцеве самоврядування як самостійну владу; б) сприйнятті місцевого самоврядування як інституту, тісно пов'язаного з державною владою, її місцевого аналогу.

Історично першою науковою обґрунтування отримала *теорія вільної громади*, основні положення якої були сформульовані маркізом д'Аргенсоном та Г. Туре. Теорія вільної громади базувалася на ідеї природного права, недержавної природи місцевого самоврядування. Вона виходила з того, що право територіальної громади самостійно вирішувати свої справи має такий самий природний та невідчужуваний характер, як і права та свободи людини. Згідно з цим, територіальна громада визнавалася незалежною від держави органічною корпорацією, яка склалася природним шляхом, відповідно, її право на місцеве самоврядування виводиться з природи територіальної громади (належить громаді в силу її природи або дарується Творцем). Отже, місцеве самоврядування, згідно з цією

теорією, є автономною щодо державної влади публічною владою – владою територіальної громади.

На зміну цій теорії прийшла *господарська (громадсько-господарська) теорія* місцевого самоврядування, за допомогою якої намагалися обґрунтувати статус самоврядної громади як відмінного від держави суб'єкта права та комунальної діяльності. Ця теорія організації місцевої влади виникла в результаті поступового розвитку положень теорії прав вільної громади у пристосуванні їх до умов, коли у процесі історичного розвитку ускладнюються правові відносини між суб'єктами суспільного життя, і підвищується роль держави як регулятора цих відносин. В основі громадсько-господарської теорії місцевого самоврядування знаходиться запозичене з теорії природних прав вільної громади положення про те, що територіальний колектив – це елемент, насамперед, громадянського суспільства. Місцеве самоврядування – недержавне за своєю природою і має власну компетенцію у сфері неполітичних відносин, до яких держава байдужа, а саме – у місцевих громадських та господарських справах. Питання ж політичні належать до компетенції державної влади.

Обидві ці теорії отримали свій розвиток у *громадівській теорії* місцевого самоврядування. Громадська теорія виходить із протиставлення територіальної громади державі, громадських інтересів – політичним, вимагаючи, щоб суспільство та держава реалізовували свої власні інтереси. За цією теорією, органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення мають діяти за принципом: дозволено все, що не заборонено законом.

У середині XIX ст. набула поширення *державницька теорія місцевого самоврядування*. Основні положення даної теорії були розроблені німецькими вченими Л. Штейном та Р. Гнейстом. Вона 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 зі способів децентралізації державної влади на місцевому рівні. Відповідно, всі повноваження територіальної громади, її органів надані державою. Однак місцеве самоврядування здійснюється не державними особами, а самими місцевими жителями, які зацікавлені у результатах такого управління.

Спроба своєрідного примирення й компромісу «природників» та «державників» отримала своє вираження в *теорії муніципального дуалізму (дуалізму місцевого самоврядування)*, що виходить із подвійного характеру муніципальної діяльності – самостійного вирішення місцевих справ та здійснення на місцевому рівні певних державних функцій. Згідно з цією теорією, органи самоврядування самостійні лише в неполітичній сфері. Ця теорія зумовлює одночасне співіснування на місцевому рівні як органів самоврядування, так і органів уряду. Запровадження цієї теорії підсилює державну природу органів місцевого самоврядування, не відрізняє місцевих справ від загальнодержавних.

У XX ст. отримала поширення *теорія соціального обслуговування*, в якій акцентується увага на здійсненні органами місцевого самоврядування завдань

та функцій, пов'язаних з організацією обслуговування населення, наданням соціальних послуг.

У науці існують й інші теорії місцевого самоврядування, а саме: *теорія самоврядних одиниць*, згідно з якою місцеве самоврядування є «продуктом самообмеження держави», а муніципалітети, при цьому, виконують функції державного управління, хоча і залишаються органами не держави, а територіальної громади; *органічна теорія*, яка розглядає громаду як низовий соціальний організм, що має низку публічно-правових повноважень, які не делеговані державою, а належать громаді за власним правом; *теорія муніципального соціалізму*, яка ґрунтується на можливості еволюції буржуазного місцевого самоврядування у соціалістичне; *соціальна класова теорія*, за якою місцеве самоврядування – це форма державного управління певним, одним із публічних інститутів держави, завдяки якому правлячий клас забезпечує на місцях дотримання своїх інтересів.

Основні положення цих теорій зберігають своє значення і сьогодні, їх покладено в основу сучасних поглядів на місцеве самоврядування. Водночас 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 важко виділити власне місцеві справи, які б відрізнялися від загальнодержавних. Функції місцевого самоврядування мають як приватноправовий, так і публічний характер. Усе це свідчить про те, що місцеве самоврядування одночасно містить елементи як державного, так і громадівського утворення, що відображено в сучасних тлумаченнях цього поняття.

Місцеве самоврядування в умовах демократизації державної влади й будівництва громадянського суспільства з органу, що займається господарсько-економічною діяльністю, стає органом, що займається політичною діяльністю, тобто місцеве самоврядування в умовах демократії як інститут громадянського суспільства разом із державою, партіями, профспілками, громадськими організаціями стає інститутом політичної системи суспільства.

Основою організації та функціонування місцевого самоврядування виступають його принципи – вихідні ідеї, що визначають його властивості та ознаки.

Принципи місцевого самоврядування встановлені Європейською хартією місцевого самоврядування та положеннями національного законодавства.

До основних принципів місцевого самоврядування належать: субсидіарність, верховенство права, свобода волевиявлення громадян, захист прав, свобод і законних інтересів людини, демократизм, децентралізація, департаменталізація, партиципація, рівноправність, компетентність, компліментарність, гласність та публічність, неупередженість з боку органів місцевого самоврядування та посадових осіб, невтручання з боку органів місцевого самоврядування, посадових осіб при волевиявленні громадян, гарантованість прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні, територіальна організованість влади та відповідність територіальної основи місцевого самоврядування потребам і можливостям

(необхідності) вирішення певних державних, місцевих (регіональних) та інших питань забезпечення життєдіяльності територіальних громад тощо.

Для місцевого самоврядування характерними є дві основні ознаки: *самостійність* (дотримання принципу невтручання центральної влади у вирішення питань місцевого самоврядування) і *виборність* (регулярна змінюваність та звітність перед виборцями, здійснення контролю за апаратом управління).

До предметів відання місцевого самоврядування віднесено широке коло питань, у тому числі: володіння, користування і розпорядження муніципальною власністю; місцеві фінанси, формування, затвердження та використання місцевого бюджету; організація, утримання і розвиток муніципальних установ дошкільного, основної загальної та професійної освіти, закладів охорони здоров'я, енерго-, газо-, тепло-, водопостачання і каналізація тощо.

§ 5. Система та порядок формування органів місцевого самоврядування

Органи місцевого самоврядування складаються з виборних муніципальних рад (або зборів) і виконавчого апарату.

Порядок виборів у муніципальні ради регулюється спеціальними виборчими законами, у федеративних державах їхнє видання, як правило, належить до відання законодавчих органів суб'єктів федерації.

У більшості демократичних країн вибори в органи місцевого самоврядування здійснюються на основі загального, рівного й прямого виборчого права при таємному голосуванні. Пасивне виборче право зазвичай встановлюється в рамках 18–25 років. Одночасно встановлюється й ціла низка цензових вимог – ценз осілості, несумісність заняття інших постів на державній службі або у виборних органах, у суді тощо.

Наприклад, у ряді країн Латинської Америки для того, щоб бути обраним алькальдом (мером) або радником міністерства, за законом про муніципалітети необхідно володіти виборчим правом, бути народженим у відповідному муніципалітеті або проживати там не менше 2 років, що передують виборам, бути внесеним у виборчий реєстр громадян або у виборчий реєстр для іноземців, не бути засудженим кримінальним судом.

Право участі у виборах надається громадянам, які постійно проживають у межах даного муніципалітету. Разом із тим варто відзначити, що у низці країн право участі у виборах органів місцевого самоврядування надається іноземцям, які постійно проживають на території даного муніципалітету (Перу).

Порядок висування кандидатів у виборні органи місцевого самоврядування, формування виборчих округів і визначення результатів голосування в різних країнах і навіть у межах однієї країни, наприклад у США, відрізняються більшою розмаїтістю.

Поширеним способом висування кандидатів є подання *петиції*, підписаної певною кількістю виборців, на підтримку кандидата на посаду члена муніципальної

ради. Кандидати в муніципальні органи можуть балотуватися за партійними списками, спираючись на підтримку певної політичної партії, або виступати як незалежні кандидати.

Муніципальні ради обираються на різні строки. У США, наприклад, органи місцевого самоврядування залежно від рівня обираються на 2–4 роки, у Великій Британії – на 4 роки, причому склад муніципалітетів може оновлюватися як частково, так і повністю.

Чисельний склад органів місцевого самоврядування також різних. Так, у США в муніципальні ради обираються від 6 до 22 осіб, у комуни Франції – від 9 до 69, у Японії – від 12 до 100.

Особи, обрані до складу муніципальних рад, працюють безкоштовно (ФРН), або одержують щорічні виплати чи плату за відвідування засідань ради (Велика Британія, США, Японія).

Виборні муніципальні ради юридично очолюють муніципальний апарат управління, що здійснює оперативну роботу з керівництва всією діяльністю муніципалітету.

За структурою органи місцевого самоврядування, як правило, однопалатні. Двопалатна побудова цих органів трапляється вкрай рідко (муніципальна рада Нью-Йорка).

Основною формою роботи муніципальних рад є засідання в сесійному порядку, проведення яких регулюється місцевим законодавством.

У Франції та Японії муніципалітети збираються на чергові сесії 4 рази на рік, у Франції сесія, присвячена прийняттю бюджету, триває 6 тижнів, інші – до 30 днів, у Японії тривалість сесії не більше тижня.

Ініціатива скликання позачергових засідань муніципальних рад, як правило, належить мерові, а в країнах, де нагляд за муніципалітетами здійснюють агенти центрального уряду, – префектам, губернаторам тощо.

Засідання рад зазвичай мають відкритий характер, але муніципалітет може ухвалити рішення про проведення закритого засідання.

За загальним правилом, муніципальні ради утворюють різні комісії або комітети – постійні й тимчасові. В обов'язковому порядку утворюються комітети з питань освіти, соціальних справ і фінансів, які мають головним чином дорадчий або підготовчо-дорадчий характер. Однак у США муніципальні ради можуть і не мати комісій.

Важливу роль у муніципальному управлінні відіграє виконавчий апарат. Він складається з адміністративних органів загальної компетенції (колегіальні виконавчі органи, мери, керуючі) і органів галузевої та спеціальної компетенції (департаменти, комітети, бюро, інспектури тощо).

Значний вплив на справи місцевого самоврядування здійснюють мери. Нерідко вони одноосібно вирішують питання найму та звільнення муніципальних службовців, користуються правом накладати вето на рішення муніципальних рад, мають повноваження у фінансово-економічній сфері. Основні повноваження мера закріплено в законах про муніципалітети.

Обсяг повноважень мера нерідко ставить його над муніципальною радою. У певних країнах, наприклад у Франції, ФРН, Японії, мери офіційно розглядаються не лише як вищі посадові особи муніципальних органів, а і як представники центрального уряду, відповідальні за виконання доручених їм державних справ.

Невід'ємною частиною структур органів місцевого самоврядування є різні відділи й організації, що акумулюють у собі різні сфери діяльності. Найпоширеніші – відділи охорони здоров'я, поліції, фінансів, пожежної охорони, комунальних послуг, соціальних служб, суспільних робіт, робочої сили, транспорту тощо. Наприклад, питаннями працевлаштування й зайнятості населення видають відділ робочої сили й відділ суспільних робіт тощо.

Однак варто зазначити, що структура виконавчого апарату місцевих органів влади характеризується значною розмаїтістю.

§ 6. Конституційно-правовий статус місцевого самоврядування в Україні

Законодавство України, яке регламентує правовий статус місцевого самоврядування, базується на Європейській хартії місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала 15 липня 1997 р. задля виконання зобов'язань перед Радою Європи.

Конституція України закріплює за громадянами право на місцеве самоврядування. У ст. 140 Основного Закону зазначається, що *місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.*

Водночас Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. дає більш повне визначення. Відповідно до ст. 1 Закону *місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.*

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування здійснюється за принципами:

- народовладдя;
- законності;
- гласності;
- колегіальності;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- виборності;
- правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;
- підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;

- державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;
- судового захисту прав місцевого самоврядування.

Чинне законодавство 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 сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Цим забезпечується поєднання прямої та представницької демократії.

Отже, сукупність різних організаційних форм та інститутів місцевої демократії, через які здійснюються функції та повноваження місцевого самоврядування, утворює **систему місцевого самоврядування**, під якою розуміють *організаційно-правовий механізм здійснення місцевого самоврядування в межах окремої самоврядної адміністративно-територіальної одиниці – села, селища, міста, – територіальні громади яких виступають самостійними суб'єктами місцевого самоврядування.*

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 5) система місцевого самоврядування включає:

- а) територіальну громаду;
- б) сільську, селищну, міську раду;
- в) сільського, селищного, міського голову;
- г) виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- ґ) старосту;
- д) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- е) органи самоорганізації населення.

Крім того, в містах з 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.

Первинним 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» – *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.*

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.

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.

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.

Важливим кроком на шляху до децентралізації, передачі значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування стало створення об'єднаних територіальних громад. Це стало важливим чинником посилення гарантій місцевого самоврядування, підвищення його ролі у вирішенні питань місцевого значення; формування дієздатних територіальних громад, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, оперативне та якісне надання їм базових соціальних та адміністративних послуг, поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій, більш ефективне використання бюджетних коштів та інших ресурсів; створення передумов для удосконалення системи органів місцевого самоврядування за рахунок створення добровільного об'єднання територіальних громад. Основні умови об'єднання територіальних громад, порядок його ініціювання, порядок утворення об'єднаної територіальної громади та порядок діяльності органів місцевого самоврядування в об'єднаній територіальній громаді до формування нових органів врегульовуються відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р.

Після об'єднання такі громади отримали розширені повноваження і додаткові ресурси, що дозволило їм реалізовувати проекти розвитку інфраструктури: ремонтувати і навіть будувати школи, дитсадки, водогони, дороги, системи вуличного освітлення, закуповувати комунальну техніку, створювати комунальні підприємства, дбати про благоустрій території тощо.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 10) *органами місцевого самоврядування*, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, є сільські, селищні, міські ради. Згідно з ч. 4 ст. 140 Конституції України «органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради».

Організація і порядок проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів та старост визначаються Законом України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р.

Відповідно до ст. 2 зазначеного Закону, місцеві вибори в Україні є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Рада вважається правомочною за умови обрання не менш як двох третин депутатів від загального складу місцевої ради.

Чергові вибори сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах.

Вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за *мажоритарною системою відносної більшості* в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища, територія утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної сільської, селищної територіальної громади.

Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад проводяться за *пропорційною виборчою системою* в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій із закріпленням кандидатів за територіальними виборчими округами, на які поділяється багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, району в місті, територією міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм або територією утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної міської територіальної громади.

Вибори міського (міст, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою ніж 90 тисяч) голови проводяться за *мажоритарною системою абсолютної більшості* в єдиному одномандатному виборчому окрузі, що збігається відповідно з територією міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної міської громади.

Вибори сільського, селищного, міського (міст, кількість виборців у яких меншою ніж 90 тисяч) голови проводяться за *мажоритарною системою відносної більшості* в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія відповідного села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища, територія об'єднаної сільської, селищної громади, територія міста.

Додаткові вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за *мажоритарною системою відносної більшості* в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Вибори старости проводяться за *мажоритарною системою відносної більшості* в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія одного або декількох населених пунктів (сіл, селищ), визначених сільською, селищною, міською радою об'єднаної територіальної громади з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою.

Строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить 5 років. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах, становить також 5 років.

Сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до їх відання. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 26) визначає *виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад*, яку становлять питання, що можуть бути вирішені виключно на пленарних засіданнях відповідної ради. До них, зокрема, належать питання: щодо самоорганізації ради та формування її органів; організації і функціонування системи місцевого самоврядування; питання економічного та соціального розвитку території, бюджету, управління комунальної власності.

Питання організації та функціонування системи місцевого самоврядування, що є предметом виключної компетенції місцевих рад: 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 посаду та звільнення з посади секретаря ради у порядку, передбаченому цим Законом; затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на їх утримання; утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради; затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання з урахуванням вимог ст. 32 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»; прийняття рішення про проведення місцевого референдуму; прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів та виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови; прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення; прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них; прийняття рішень щодо надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста, у формах, визначених ст. 4 Закону України

«Про співробітництво територіальних громад», щодо схвалення проєкту договору про співробітництво та інших рішень, пов'язаних із здійсненням відповідно до зазначеного закону співробітництва територіальних громад; прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; затвердження статуту територіальної громади; затвердження відповідно до закону Положення про помічника-консультанта депутата ради та опису посвідчення помічника-консультанта депутата ради.

До виключної компетенції місцевих рад України у сфері *економічного і соціального розвитку території, бюджету, управління комунальною власністю* віднесені: затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; встановлення місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України; утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди; прийняття рішень щодо здійснення місцевих запозичень; прийняття рішень щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету; прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку; встановлення 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 тощо.

Місцеві ради здійснюють *контрольні повноваження, які є виключною компетенцією рад*. До них віднесені: заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради, у тому числі щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної 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; заслуховування звітів, пов'язаних зі здійсненням відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста; заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території; прийняття

рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених законом.

До інших питань, які є предметом виключної компетенції місцевих рад, також віднесено: заснування аудіовізуальних (електронних) засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників; вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин; створення відповідно до закону за рахунок коштів місцевого бюджету установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення і звільнення керівників цих установ, залучення в установленому законом порядку фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги; прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність; визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; прийняття рішень, пов'язаних із створенням спеціальних вільних та інших зон, змінами в статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань; надання згоди на створення таких зон за ініціативою Президента України або Кабінету Міністрів України; прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених цим та іншими законами; затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації; 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; затвердження відповідно до закону положення про зміст, опис та порядок використання символіки територіальної громади тощо.

Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Він здійснює три основні функції: 1) представляє територіальну громаду у відносинах з іншими територіальними громадами, органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями; 2) головує на пленарних засіданнях відповідної ради; 3) очолює виконавчий комітет відповідної ради. Всі ці функції взаємопов'язані.

Сільський, селищний, міський голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень. При здійсненні наданих повноважень сільський, селищний, міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним – перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

Сільський, селищний, міський голова не рідше 1 разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менше половини депутатів відповідної ради сільський, селищний, міський голова зобов'язаний прозвітувати перед радою про роботу виконавчих органів ради у будь-який визначений ними термін.

Виконавчі органи рад – це їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Виконавчий комітет ради утворюється радою на термін її повноважень у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної в місті ради – голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входить також за посадою секретар відповідної ради. Очолює виконавчий комітет відповідно сільський, селищний, міський голова, голова районної в місті ради. Після закінчення повноважень ради кількісний склад виконавчого комітету визначається самостійно відповідною радою, а його персональний склад затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної в місті ради – за пропозицією голови відповідної ради.

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної в місті ради може розглядати і вирішувати питання, віднесені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів ради. Суттєве значення має те, що він має право попередньо розглядати проєкти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проєкти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради.

Обласні та районні ради мають іншу, ніж сільські, селищні, міські ради, природу. Вони не виступають представницькими органами обласних та районних громад. Конституція України не визнає наявності таких громад і не розглядає населення області, району як суб'єкти місцевого самоврядування. Обласні, районні ради конституювані як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами.

Конституція України (ст. 143) до відання обласних, районних рад відносить: а) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням; б) затвердження районних і обласних бюджетів, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та

контроль за їх виконанням; в) вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Очолює обласну, районну раду її голова, який обирається відповідною радою з числа її депутатів у межах строку повноважень ради таємним голосуванням. Повноваження голови ради можуть бути припинені радою достроково, якщо за його звільнення проголосувало не менш як дві третини депутатів від загального складу ради шляхом таємного голосування. Голова ради працює в раді на постійній основі. Він не може мати іншого представницького мандата, суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, в тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток.

Обласна, районна рада може утворити президію (колегію) ради в складі голови ради, його заступника, голів постійних комісій ради, уповноважених представників депутатських груп і фракцій, яка є дорадчим органом ради. Президія (колегія) ради попередньо готує узгоджені пропозиції і рекомендації з питань, що передбачається внести на розгляд ради, вона може приймати рішення, які мають дорадчий характер.

Обласна, районна рада не утворює власних виконавчих органів, а відповідні повноваження делегуються нею обласній, районній державній адміністрації.

§ 7. Статус депутата місцевої ради в Україні

Депутат як повноважний представник територіальної громади має виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади або її частини – виборців свого виборчого округу, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Статус депутата місцевої ради визначається Конституцією України, Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. та іншими законами України.

Депутат сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їх громад, який, відповідно до Конституції України і закону про місцеві вибори, обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування на строк, встановлений Конституцією України.

Мандат депутата місцевої ради є імперативним: виборці можуть давати накази своїм депутатам, а депутат є відповідальним і підзвітним перед ними. Депутат, який не виправдав довіри виборців, може бути в будь-який час відкликаний ними у порядку, встановленому розділом VI Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

Депутатом може бути обраний громадянин України, який має право голосу відповідно до ст. 70 Конституції України.

Депутатом не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих

прав громадян чи корупційного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку.

Повноваження депутата місцевої ради можна умовно поділити на дві групи: повноваження у раді і повноваження у виборчому окрузі.

Повноваження депутата у раді є різноманітними і стосуються як внутрішньоорганізаційних аспектів діяльності ради, так і виконання нею своїх повноважень як представницького органу місцевого самоврядування. Депутат місцевої ради користується правом голосу з усіх питань, що розглядаються на засіданнях ради та її органів, до складу яких він входить. Кожний депутат у раді та її органах, до складу яких він входить, має один голос. Депутат, який не входить до складу будь-якого органу ради, може брати участь у його роботі з правом дорадчого голосу.

Крім того, відповідно до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» депутат місцевої ради має право: а) обирати і бути обраним до органів відповідної ради; б) пропонувати питання для розгляду радою та її органами; в) вносити пропозиції і зауваження щодо порядку денного засідання ради та її органів, порядку розгляду обговорюваних питань та їх суті; г) вносити на розгляд проекти рішень, інших документів, що приймаються радою або її органами, поправки до них; ґ) висловлювати думку щодо персонального складу утворюваних радою органів і кандидатур посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються нею; д) порушувати питання про недовіру органам, утвореним радою, особам, які входять до їх складу, а також особам, які обрані, призначені або затверджені радою; е) брати участь у дебатах, звертатися із запитаннями, ставити запитання доповідачам, співдоповідачам, головуючому на засіданні; є) вносити пропозиції про заслуховування на пленарному засіданні ради звіту чи інформації будь-якого органу або посадової особи, підзвітних чи підконтрольних їй, а також з питань, що входять до компетенції відповідної ради, інших органів і посадових осіб, які діють на її території; ж) виступати з обґрунтуванням своїх пропозицій та з мотивів голосування, давати довідки; з) оголошувати на засіданнях ради та її органів у встановленому порядку тексти звернень, заяв, резолюцій, петицій громадян чи їх об'єднань, якщо вони мають суспільне значення.

На пленарних засіданнях депутати періодично інформуються про хід виконання рішень, прийнятих радою, реалізацію пропозицій і зауважень, внесених депутатами, наказів виборців, а також з інших важливих питань діяльності ради та її органів.

У виборчому окрузі депутат місцевої ради зобов'язаний:

1) підтримувати зв'язок з виборцями, відповідною територіальною громадою, трудовими колективами і громадськими організаціями, які висунули його кандидатом у депутати місцевої ради, а також колективами інших підприємств, установ, організацій, незалежно від форми власності, органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, розташованими на відповідній території;

2) не рідше 1 разу на півріччя інформувати виборців про роботу місцевої ради та її органів, про виконання планів і програм економічного і соціального

розвитку, інших місцевих програм, місцевого бюджету, рішень ради і доручень виборців;

3) брати участь у громадських слуханнях з питань, що стосуються його виборчого округу, в організації виконання рішень ради та її органів, доручень виборців, у масових заходах, що проводяться органами місцевого самоврядування на території громади або виборчого округу;

4) вивчати громадську думку; вивчати потреби територіальної громади, інформувати про них раду та її органи, брати безпосередню участь у їх вирішенні;

5) визначити і оприлюднити дні, години та місце прийому виборців, інших громадян; вести регулярний, не рідше 1 разу на місяць, прийом виборців, розглядати пропозиції, звернення, заяви і скарги членів територіальної громади, вживати заходів щодо забезпечення їх оперативного вирішення.

Крім того, у виборчому окрузі депутат місцевої ради наділяється рядом прав:

1) офіційно представляти виборців свого виборчого округу та інтереси територіальної громади в місцевих органах виконавчої влади, відповідних органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах і організаціях незалежно від форми власності з питань, що належать до відання органів місцевого самоврядування відповідного рівня;

2) брати участь з правом дорадчого голосу у засіданнях інших місцевих рад та їх органів, загальних зборах громадян за місцем проживання, засіданнях органів самоорганізації населення, що проводяться в межах території його виборчого округу;

3) порушувати перед органами і організаціями, передбаченими пунктом 1 частини першої, та їх посадовими особами, а також керівниками правоохоронних та контролюючих органів питання, що зачіпають інтереси виборців, та вимагати їх вирішення;

4) доступу до засобів масової інформації комунальної форми власності з метою оприлюднення результатів власної депутатської діяльності та інформування про роботу ради в порядку, встановленому відповідною радою;

5) вносити на розгляд органів і організацій, передбачених пунктом 1 частини першої, та їх посадових осіб пропозиції з питань, пов'язаних з його депутатськими повноваженнями у виборчому окрузі відповідно до закону, брати участь у їх розгляді.

При здійсненні депутатських повноважень депутат місцевої ради має також право:

1) на депутатське звернення, депутатський запит, депутатське запитання;

2) на невідкладний прийом;

3) вимагати усунення порушень законності і встановлення правового порядку.

Депутат місцевої ради є відповідальним перед виборцями свого виборчого округу і їм підзвітним. У своїй роботі у виборчому окрузі взаємодіє з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, органами самоорганізації населення, трудовими колективами, об'єднаннями громадян.

Повноваження депутата місцевої ради, як і будь-якої іншої виборної особи, можуть бути припинені достроково. Так, відповідно до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» повноваження депутата місцевої ради припиняються достроково за наявності перелічених підстав, засвідчених офіційними документами, без прийняття рішення відповідної ради у разі:

- 1) його відкликання виборцями у встановленому цим Законом порядку;
- 2) припинення його громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України;
- 3) обрання або призначення його на посаду, зайняття якої згідно з Конституцією України і законом не сумісне з виконанням депутатських повноважень;
- 4) обрання його депутатом іншої місцевої ради;
- 5) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;
- 6) набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до позбавлення волі, або набрання законної сили рішенням суду, яким його притягнуто до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, та застосовано покарання або накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;
- 7) його смерті.

Чинним законодавством задекларовано «відповідальність» депутата перед виборцями, і якщо народний обранець є не досить «відповідальним», то можна його відкликати. Так, відповідно до ст. 37 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» підставами для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою можуть бути:

- порушення депутатом місцевої ради Конституції і законів України, що встановлено судом;
- пропуск депутатом місцевої ради протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин, обов'язків депутата місцевої ради у виборчому окрузі;
- невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми, невиконання депутатом місцевої ради зобов'язань звітувати перед виборцями та проводити зустрічі з ними.

Ініціювати питання про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою (не раніше ніж через рік з моменту набуття таких повноважень) мають право громадяни України, які відповідно до Закону України «Про місцеві вибори» є виборцями відповідного виборчого округу. Рішення про внесення пропозиції щодо відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою приймається на зборах виборців у кількості не менше:

- 1) 30 осіб для відкликання депутата сільської, селищної ради;
- 2) 100 осіб для відкликання депутата міської ради міста районного значення;
- 3) 300 осіб для відкликання депутата міської ради міста обласного значення та районної у місті ради;

4) 150 осіб для відкликання депутата районної ради;

5) 400 осіб для відкликання депутата обласної, Київської, Севастопольської міської ради.

При цьому забороняється проводити збори виборців щодо відкликання депутата місцевої ради в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, у місцях видачі заробітної плати, пенсій, допомоги, стипендій, інших соціальних виплат, надання благодійної допомоги.

У разі прийняття на зборах виборців рішення щодо внесення пропозиції про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою на цих зборах утворюється ініціативна група для збирання підписів виборців відповідного виборчого округу на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою, до складу якої можуть бути включені виборці відповідного округу, та затверджується її персональний склад.

Рішення про відкликання депутата за народною ініціативою приймається територіальною виборчою комісією.

Також повноваження депутата місцевої ради можуть припинитися достроково за рішенням відповідної ради у зв'язку з:

1) набранням законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі;

2) особистою заявою депутата місцевої ради про складення ним депутатських повноважень;

3) несплатою аліментів на утримання дитини, що призвела до виникнення заборгованості, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за 12 місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання.

Отже, інститут дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради повинен стати засобом формування якісного представницького складу сільських, селищних, міських рад та гарантією посилення відповідальності обраних представників перед територіальними громадами.

Якісними характеристиками статусу депутата місцевої ради є *гарантії* його незалежності, вимоги несумісності, які втілюються у конкретних формах його діяльності.

Депутатський індемнітет у системі представництва місцевого самоврядування тлумачиться обмежено. Насамперед, треба виділити неприпустимість переслідування депутатів за висловлювані ними думки, позицію, яка може виражатися і при голосуванні.

Крім того, депутатський індемнітет пов'язаний із правом депутата на винагороду за свою діяльність. Йому гарантується відшкодування його середнього заробітку за основним місцем роботи та інших витрат, пов'язаних із депутатською діяльністю, за рахунок відповідного бюджету лише на період сесій, засідань постійних комісій рад, а також для здійснення депутатських повноважень у випадках, передбачених законом (ч. 3 ст. 49 Закону України «Про місцеве самоврядування»). Участь депутатів у роботі постійних комісій ради здійснюється на

громадських засадах, окрім голів постійних комісій з питань бюджету за рішенням обласних рад (ч. 13 ст. 47 вказаного Закону). Отже, право на винагороду депутата місцевої ради тісно пов'язане з тимчасовим звільненням його від виконання службових чи виробничих обов'язків за основним місцем роботи на період діяльності в раді або її органах.

Несумісність депутатського мандату. Депутат місцевої ради, який перебуває на посаді керівника місцевого органу виконавчої влади чи на іншій посаді, на яку поширюються вимоги Конституції та законів України щодо обмеження сумісництва, не може поєднувати свою службову діяльність на цій посаді з посадою сільського, селищного, міського голови, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови та заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, а також з іншою роботою на постійній основі в радах, їх виконавчих органах та апараті.

Депутат місцевої ради не може використовувати свій депутатський мандат у цілях, не пов'язаних із депутатською діяльністю.

Депутат місцевої ради не може мати іншого представницького мандата.

Гарантії незалежності депутата місцевої ради поділяються на організаційні, матеріальні, гарантії трудових прав. Організаційні гарантії пов'язані з виконанням його обов'язків, зокрема брати участь у роботі сесій інших рад і зборах колективів підприємств, установ, організацій та громадян за місцем проживання, правом на невідкладний прийом посадовими особами, одержанням необхідної інформації, правом вимагати усунення порушення законності (ст. 17, 19, 20 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»). Матеріальні та трудові гарантії депутата тісно пов'язані з його індемнітетом.

§ 8. Гарантії місцевого самоврядування в Україні

Під *гарантіями місцевого самоврядування* розуміють сукупність умов і засобів, які забезпечують реалізацію завдань та функцій, захист прав місцевого самоврядування. Серед них виділяють загальні й спеціальні (юридичні) гарантії місцевого самоврядування.

Загальні гарантії – це економічні, політичні, духовні засади суспільства і держави, що створюють реальні можливості для стимулювання, виконання завдань та функцій місцевого самоврядування.

Економічними гарантіями виступає економічна система суспільства, в основі якої, як правило, лежить принцип свободи економічної діяльності, рівноправності форм власності, рівного правового захисту державної і комунальної власності.

До політичних гарантії належить закріплення в національній конституції принципу визнання і гарантування місцевого самоврядування, принципу народовладдя, який здійснюється через органи державної влади й органи місцевого самоврядування, розмежування їх компетенції.

До духовно-культурних гарантії відносять підтримку державою та органами місцевого самоврядування історичних, культурних, і місцевих традицій.

Спеціальні (юридичні) гарантії – це правові засоби забезпечення функціонування системи місцевого самоврядування, закріплені в законах, підзаконних актах, статутах громад і актах органів місцевого самоврядування. За способом закріплення юридичні гарантії місцевого самоврядування поділяються на конституційні, міжнародно-правові та законодавчі (гарантії, закріплені в законах та підзаконних нормативних актах).

Особливу роль у системі гарантій місцевого самоврядування відіграють міжнародні стандарти організації влади на місцях. У Європейській хартії місцевого самоврядування закріплено правові, інституційні, адміністративно-фінансові гарантії автономності територіальних громад і їх органів.

Реалізація місцевого самоврядування в Україні забезпечується *системою гарантій*, до яких належать економічні, політичні та правові умови і засоби повної та ефективної реалізації територіальними громадами, органами місцевого самоврядування завдань та функцій місцевого самоврядування.

Чинне законодавство України приділяє суттєву увагу гарантіям організаційної самостійності місцевого самоврядування. До *організаційних гарантій* належить: а) положення Конституції України про те, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиної системи органів державної влади (ст. 5), а служба в органах місцевого самоврядування є самостійним видом публічної служби (ст. 38); б) віднесення питань обрання органів місцевого самоврядування, обрання чи призначення їх посадових осіб до повноважень місцевого самоврядування; в) встановлена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 71) заборона органам виконавчої влади та їх посадовим особам втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України та законами України до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом; г) закріплена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 21) заборона обмежувати права територіальних громад на місцеве самоврядування за винятком умов воєнного чи надзвичайного стану; ґ) встановлене Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (п. 1 ст. 73) положення, що акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території. Принципове значення має положення ст. 7 Конституції України про те, що місцеве самоврядування не лише визнається, а й гарантується державою.

Фінансово-економічні гарантії самостійності місцевого самоврядування полягають у: а) встановленні Конституцією України (ч. 1 ст. 142) матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування; положенні Конституції України щодо захисту законом права комунальної власності на рівних умовах з правами

власності інших суб'єктів (ст. 13); б) закріпленні обов'язків держави брати участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримувати місцеве самоврядування та компенсувати витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади (ч. 3 ст. 142 Конституції України); в) передбаченій Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 61) забороні втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів, за винятком випадків, передбачених законом; г) передбаченому Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 62) обов'язку гарантувати органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб; ґ) передбаченому Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 68–70) праві органів місцевого самоврядування утворювати цільові фонди, встановлювати місцеві податки і збори, здійснювати місцеві запозичення та отримувати позики місцевим бюджетам, створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи, виступати гарантами кредитів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснювати розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитах з дотриманням вимог, встановлених Бюджетним кодексом України та іншими законами України.

Гарантії захисту прав місцевого самоврядування включають: а) передбачену Конституцією України обов'язковість до виконання на відповідній території актів органів місцевого самоврядування (ст. 144); б) судовий порядок захисту права місцевого самоврядування (ст. 145); в) передбачене Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 71) право органів та посадових осіб місцевого самоврядування звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування; г) встановлені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 72) підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій районним, обласним радам з відповідних питань місцевого самоврядування; ґ) передбачену Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 75) відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами.

Усі зазначені гарантії мають важливе значення для реального здійснення місцевим самоврядуванням своїх завдань і функцій.

Питання для самоконтролю

1. Сформулюйте загальне визначення територіальної організації влади.
2. Дайте визначення територіального устрою держави.
3. Надайте коротку характеристику моделей територіальної організації влади.
4. Вкажіть основні відмінності унітарної та федеративної держави.

5. Назвіть види автономій.
6. Що є територіальною основою місцевого самоврядування?
7. Визначте основні форми участі громадян у прийнятті управлінських рішень органами місцевого самоврядування в Україні.
8. Яким є порядок створення об'єднаних територіальних громад в Україні?
9. Проаналізуйте порядок призначення голів місцевих державних адміністрацій в Україні.
10. Порівняйте повноваження органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій у сфері захисту прав і свобод людини.
11. Розкрийте особливості взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

Нормативно-правові акти

1. Акт проголошення незалежності України : від 24 серп. 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12>.
2. Декларація прав національностей України : від 1 листоп. 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1771-12>.
3. Декларація про державний суверенітет України : від 16 лип. 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.
4. Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади : затв. указом Президента України від 12 берез. 1996 р. № 179/96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179/96>.
5. Конституція Автономной Республики Крым : закон Украины от 21 октября 1998 г. № 239к-2/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/krym/show/rb239k002-98>.
6. Конституція України : закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
7. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : закон України від 8 лип. 2011 р. № 3671-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>.
8. Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим : закон України від 10 лют. 1998 р. № 90/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90/98-вр>.
9. Про вибори народних депутатів України : закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4061-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>.
10. Про вибори Президента України : закон України від 5 берез. 1999 р. № 474-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1630-15>.
11. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : закон України від 23 лют. 2006 р. № 3477-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.
12. Про Вищу раду правосуддя : закон України від 21 груд. 2016 р. № 1798-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19>.
13. Про громадські об'єднання : закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.

14. Про громадянство України : закон України від 18 січ. 2001 р. № 2235-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>.

15. Про Державне бюро розслідувань : закон України від 12 листоп. 2015 р. № 794-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19>.

16. Про державну службу : закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

17. Про державну таємницю : закон України від 21 січ. 1994 р. № 3855-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12>.

18. Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

19. Про доступ до публічної інформації : закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

20. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : закон України від 16 листоп. 1992 р. № 2782-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2782-12>.

21. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : закон України від 8 верес. 2005 р. № 2866-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15>.

22. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : закон України від 6 верес. 2012 р. № 5207-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17>.

23. Про захист персональних даних : закон України від 1 черв. 2010 р. № 2297-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>.

24. Про інформацію : закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

25. Про Кабінет Міністрів України : закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

26. Про комітети Верховної Ради України : закон України від 4 квіт. 1995 р. № 116/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр>.

27. Про Конституційний Суд України : закон України від 13 лип. 2017 р. № 2136-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>.

28. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

29. Про місцеві вибори : закон України від 14 лип. 2015 р. № 595-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.

30. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
31. Про молодіжні та дитячі громадські організації : закон України від 1 груд. 1998 р. № 281-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-14>.
32. Про Національне антикорупційне бюро України : закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1698-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.
33. Про національні меншини в Україні : закон України від 25 черв. 1992 р. № 2494-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>.
34. Про Національну поліцію : закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
35. Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення : закон України від 23 верес. 1997 р. № 538/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538/97-вр>.
36. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.
37. Про політичні партії в Україні : закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2365-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>.
38. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : закон України від 22 верес. 2011 р. № 3773-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.
39. Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим : закон України від 2 берез. 2000 р. № 1524-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1524-14>.
40. Про прокуратуру : закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
41. Про Раду національної безпеки і оборони України : закон України від 5 берез. 1998 р. № 183/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр>.
42. Про Рахункову палату : закон України від 2 лип. 2015 р. № 576-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19>.
43. Про Регламент Верховної Ради України : закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.
44. Про свободу совісті та релігійні організації : закон України від 23 квіт. 1991 р. № 987-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12>.

45. Про систему центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1572/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1572/99>.

46. Про службу в органах місцевого самоврядування : закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.

47. Про статус депутатів місцевих рад : закон України від 11 лип. 2002 р. № 93-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.

48. Про статус народного депутата України : закон України від 17 листоп. 1992 р. № 2790-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>.

49. Про столицю України – місто-герой Київ : закон України від 15 січ. 1999 р. № 401-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14>.

50. Про судоустрій і статус суддів : закон України від 2 черв. 2016 р. № 1402-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.

51. Про телебачення і радіомовлення : закон України від 21 груд. 1993 р. № 3759-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>.

52. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : закон України від 23 груд. 1997 р. № 776/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр>.

53. Про центральні органи виконавчої влади : закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

54. Про Центральну виборчу комісію : закон України від 30 черв. 2004 р. № 1932-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-15>.

Навчальна та наукова література

1. Баймуратов М. А. Курс конституционного права Украины. Общая часть. Основы теории конституционного права / М. А. Баймуратов, А. В. Батанов. – Харьков : Одиссей, 2008. – 672 с.

2. Боняк В. О. Конституційне право України : навч. посіб. [для підготовки до іспиту за кредит-модульн. системою навчання] / В. О. Боняк, В. А. Завгородній, А. В. Самотуга, Л. А. Філяніна. – 2-е вид., перероб. і допов. – Дніпро : Дніпропетровськ. держ. ун-т внутр. справ, 2017. – 293 с.

3. Васильченко О. П. Принцип рівності прав і свобод людини і громадянина та його ціннісні виміри в конституційному праві України : монографія / О. П. Васильченко. – Київ : Арт економі, 2014. – 475 с.

4. Веніславський Ф. В. Конституційне право України в схемах і таблицях : навч. посіб. [для студентів юрид. вузів та ф-тів] / Ф. В. Веніславський. – Харків : Право, 2014. – 376 с.
5. Гендерна політика в системі державного управління: підручник / [М. М. Білінська, Л. В. Гонюкова, Л. О. Воронько та ін.] ; за заг. ред. М. М. Білінської. – Запоріжжя : Друк. світ, 2011. – 132 с.
6. Гошовська В. Г. Основи гендерної політики в парламентській діяльності : навч. посіб. / В. Г. Гошовська, Н. Б. Ларіна, В. В. Святненко ; за заг. ред. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2011. – 100 с.
7. Григоренко Є. І. Конституція та засади конституційного ладу України у питаннях та відповідях : навч. посіб. / Є. І. Григоренко, О. С. Передерій. – Харків : Харків. ун-т повітряних сил ім. І. Кожедуба, 2010. – 172 с.
8. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / [І. І. Бодрова, С. В. Болдирєв, В. О. Величко та ін.] ; за ред. С. Г. Серьогіної. – 4-те вид., перероб. та допов. – Харків : Право, 2017. – 390 с.
9. Державне право зарубіжних країн. Особлива частина : навч. посіб. / Л. Д. Варунц, А. В. Войціховський, Т. І. Гудзь та ін. ; за ред. В. О. Серьогіної. – Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2011. – 292 с.
10. Закоморна К. О. Державне (конституційне) право зарубіжних країн (навчальні матеріали та схеми) : посібник [для підготовки до іспитів] / К. О. Закоморна. – Харків : Право, 2016. – 278 с.
11. Кагановська Т. Є. Конституційні засади сучасного державотворення : навч. посіб. у питаннях і відповідях / Т. Є. Кагановська, Є. І. Григоренко, Я. О. Григоренко, О. С. Передерій ; за ред. Т. Є. Кагановської. – Харків : Право, 2017. – 303 с.
12. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. / Н. В. Камінська. – Київ : КНТ, 2010. – 232 с.
13. Кобзин Д. А. Полиция и права человека : практ. пособие / Д. А. Кобзин. – Харьков : ХИСИ, 2011. – 335 с.
14. Ковалів М. В. Конституційне право України : навч. посіб. / М. В. Ковалів, М. Т. Гаврильців, М. М. Бліхар. – Львів : Ліга-прес, 2014. – 402 с.
15. Коломієць Ю. М. Державне право зарубіжних країн. Загальна частина : навч. посіб. / Ю. М. Коломієць. – Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2010. – 211 с.
16. Конституционное право зарубежных стран : учеб. / Н. В. Мишина, А. Р. Крусян, Д. Я. Гараджаев и др. – Харьков : Право, 2015. – 848 с.
17. Конституційна юрисдикція : підручник / [Ю. Г. Барабаш, І. І. Дахова, О. П. Євсєєв та ін.] ; за ред. Ю. Г. Барабаша, А. О. Селіванова. – Харків : Право, 2012. – 168 с.
18. Конституційне право : навч. посіб. / [О. С. Бакумов, Л. Д. Варунц, Т. І. Гудзь та ін.] ; за заг. ред. М. І. Марчука. – Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2017. – 358 с.

19. Конституційне право України : підручник / [Л. К. Байрачна, Ю. Г. Барабаш, Ф. В. Веніславський та ін.] ; за заг. ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. – Харків : Право, 2008. – 416 с.

20. Конституційне право України : посіб. для підготовки до іспитів / [Ю. Г. Барабаш, Т. М. Слінько, Л. І. Летнянчин та ін.]. – 3-тє вид., перероб. і допов. – Харків : Право, 2016. – 345 с.

21. Конституційне право України : посіб. для підгот. до іспитів / [Ю. Г. Барабаш, Т. М. Слінько, Л. І. Летнянчин та ін.]. – 4-тє вид., перероб. та допов. – Харків : Право, 2017. – 369 с.

22. Конституційне право України: прагматичний курс : навч. посіб. / М. В. Афанасьєва, Ю. Ю. Бальцій, Ю. Д. Батан та ін. ; за заг. ред. М. В. Афанасьєвої, А. А. Єзерова. – Одеса : Юрид. літ., 2017. – 256 с.

23. Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / авт.-упоряд.: В. О. Сєрьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. ; за заг. ред. В. О. Сєрьогіна. – Харків : ФІНН, 2009. – 664 с.

24. Нестерович В. Ф. Виборче право України : підручник / В. Ф. Нестерович. – Київ : Ліра-К, 2017. – 503 с.

25. Нестерович В. Ф. Практикум з Конституційного права України / В. Ф. Нестерович. – Київ : Ліра-К, 2018. – 639 с.

26. Онишко О. Б. Забезпечення прав людини в правоохоронній діяльності : курс лекцій / О. Б. Онишко. – Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2013. – 256 с.

27. Пищуліна О. Гендерна рівність і розвиток: погляд у контексті Європейської стратегії України / О. Пищуліна. – Київ : Заповіт, 2016. – 244 с.

28. Проневич О. С. Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз : монографія / О. С. Проневич. – Харків : НікаНова, 2011. – 509 с.

29. Сєрьогін В. О. Право на недоторканість приватного життя у конституційно-правовій теорії та практиці : монографія / В. О. Сєрьогін. – Харків : ФІНН, 2010. – 608 с.

30. Сухонос В. В. Монархія як державна форма: історико-теоретичний та конституційно-правовий аспекти : монографія / В. В. Сухонос. – Суми : Мрія-1, 2010. – 368 с.

31. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні : посібник / Британ. рада в Україні ; Лаб. законодав. ініціатив ; Асоц. «Соц.-Екон. Стратегії та Партнерства». – Київ : Ленвіт, 2012. – 64 с.

32. Федоренко В. Л. Конституційне право України : підручник / В. Л. Федоренко. – Київ : Ліра-К, 2016. – 615 с.

33. Циверенко Г. П. Народне волевиявлення в Україні : навч. посіб. / Г. П. Циверенко. – Київ : КНТ, 2012. – 144 с.

34. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: академічний курс / В. М. Шаповал. – Київ : Юрінком Інтер, 2018. – 461 с.

35. Шаптала Н. К. Конституційне право України : навч. посіб. / Н. К. Шаптала, Г. В. Задорожня. – Запоріжжя : Дике Поле, 2012. – 479 с.

ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЖЧИК

- Абсентеїзм** 204
- Автономія** 431
- територіальна 245
- Адвокатура** 406
- Адміністративне судочинство** 366
- Адміністративно-територіальний устрій України** 250, 429
- Акти Кабінету Міністрів України** 338
- Англосаксонська система організації публічної влади** 435
- Андрогінність** 151
- Апарат міністерства** 354
- Аудіовізуальний (електронний) засіб масової інформації** 187, 455
- Безпосередня демократія** 65, 197, 228, 228
- Біженець** 131, 133
- Верховна(-ий)**
- Рада України 34, 261, 304, 320
 - Суд України 262, 369, 385
- Вибори** 34, 199, 252, 447, 452
- Виборча(-чий)**
- застава 269
 - квота 211
 - процес 213
 - система 208
 - ценз 205
- Вето** 235, 275, 313, 448
- Види**
- виборів 202
 - глави держави 264
 - інформації 177
 - конституцій 32
 - конституційного контролю 380
 - національно-культурної автономії 148
 - органів державної влади 256
 - поліції 396
 - правового статусу особи 101
 - режиму іноземців 127
 - референдумів 221
 - територіального устрою 429
 - федерацій 243
- Виконавча(-чі)**
- влада 325
 - органи місцевих рад 456
- Вища рада правосуддя** 371
- Відкликання обраного народного представника** 228, 457, 460
- Влада** 10, 197
- виконавча 325
- Воєнний стан** 71, 292
- Втрата**
- громадянства (денатуралізація) 122
 - статусу біженця 136
- Гарантії**
- конституційного ладу сучасної держави 69

- міжнародно-правові 139
- місцевого самоврядування 462
- реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина 106, 132, 138
- Гендер 160
- Гендерна(-ні)
 - асиметрія 163
 - відносини 160
 - дискримінація 162
 - квоти 167
 - нерівність 162
 - рівність 162
- Гендерно-правова експертиза 170
- Глава держави 66, 264
- Голова місцевої державної адміністрації 438
- Господарське судочинство 365
- Громадівська теорія місцевого самоврядування 445
- Громадська організація 48, 70, 72, 94, 172, 406
- Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону 408
- Громадянство 107, 116
 - України 117
- Громадянське суспільство 91, 97
- Громадянські (особисті) права і свободи 110
- Декларація 20, 155, 313
- Деліктоздатність 11
- Демократичний політичний режим 252, 289
- Депутат місцевої ради 457
- Депутатський
 - імунітет 301
 - індемнітет 300, 461
- Депутатські фракції 308
- Державна
 - влада 64, 65, 255, 262
 - інформаційна політика 175
 - мова 152
 - прикордонна служба України 404
- Державний
 - герб 76, 81
 - гімн 76, 81
 - прапор 76, 81
 - секретар міністерства 353
- Державницька теорія місцевого самоврядування 445
- Державні символи 76
- Децентралізація 89, 240, 430, 444
- Джерела конституційного права 19
- Диспозитивний метод 14
- Дієздатність 11, 107
- Дії / бездіяльність 12
- Дострокове припинення повноважень Президента 282
- Друковані засоби масової інформації (преса) в Україні 186
- Духовно-культурні відносини 61, 62
- Економічна система 52
- Економічні права і свободи 112
- Електронна демократія (е-демократія) 229
- Елементи
 - політичної системи 47
 - правового статусу особи 103
- Етапи (стадії) проведення референдуму 223
- Етнополітика 145

Журналіст 193

Забезпечення прав і свобод людини 33, 139, 259, 412

Загальні

- ознаки судової влади 358
- збори громадян за місцем проживання 227
- принципи правового статусу суддів 372

Загороджувальний бар'єр 211, 305

Закон 314

Законодавчий процес в Україні 311

Заморські володіння (території) 247

Засади конституційного ладу 44, 63

Засоби масової інформації 50, 51, 185

Заява 314

Звернення 314

Змішана виборча система 212

Іберійська система організації публічної влади 436

Ідеологія 77

Імпічмент 107, 270, 282

Інавгурація 270, 279

Іноземець 128

Інститут конституційного права України 14

Інформаційна діяльність 183

Інформація 174

- таємна 181

Кабінет Міністрів України 34, 67, 261, 335, 386, 440

Класифікація гарантій реалізації конституційних прав і свобод 138

Колегія міністерства 355

Компетенція

- парламенту 288, 294
- уряду 332

Конституційна

- держава 42
- скарга 386

Конституційне(-ний)

- контроль 33, 379
- лад 43
- нагляд 379
- подання Уповноваженого 323
- право 7
- право як навчальна дисципліна 23
- Суд України 34, 262, 381

Конституційно-правові норми 15

Конституція

- фактична 27
- юридична 27

Контрасигнація 277

Конфіденційна інформація 181, 322

Коронні землі, або коронні володіння 248

Країна громадянської належності 133

Кримінальне судочинство 368

Культурні права і свободи 113

Лобізм 302

Мажоритарна виборча система 208, 305, 452

Маскулінність 161

- Метод(и)
- діяльності поліції 18
- імперативний 13
- переконання 421
- правового регулювання 7, 13
- превенції 421
- примусу 420
- Механізм реалізації прав національних меншин в Україні 158
- Міжнародно-правові
- стандарти в галузі прав людини 422
- гарантії 139
- Міліція 396
- Місцева державна адміністрація 261, 342, 438
- Місцеве
- самоврядування 34, 427, 444
- управління 426
- Мови національних меншин 154
- Моделі
- гендерної рівності 165
- спеціалізованого конституційного контролю 381
- Монархія 234
- Набуття громадянства 118, 280
- Надзвичайний стан 70
- Найвища юридична сила конституції 28
- Народна законодавча ініціатива 227
- Народне(-ий)
- вето 198, 228
- обговорення 229
- розпуск представницького органу 229
- Натуралізація 119
- Наука конституційного права України 22
- Національна поліція України 262, 402, 413
- Національне антикорупційне бюро України 405
- Національні меншини в Україні 156
- Національно-культурна автономія 147
- Національно-територіальна автономія 149
- Недемократичний політичний режим 253
- Об'єкти конституційно-правових відносин 11
- Об'єктивне виборче право 203
- Обласні та районні ради 456
- Обов'язки журналіста 194
- Обов'язковий вотум 205
- Ознаки
- громадянського суспільства 93
- державних символів 75
конституційних прав і свобод 108
- парламенту 287
- права на національно-культурну автономію 147
- центральних органів виконавчої влади 342
- Оптація 123
- Орган
- виконавчої влади центральний 341
- державної влади 255
- Основні (конституційні)
- обов'язки 104
- права і свободи 104

Основні завдання поліції 402, 415

Особа, яка потребує

- додаткового захисту 133

- тимчасового захисту 133

Особа без громадянства 128

Особливий порядок прийняття

основного закону 29

Парламент 286, 304

Парламентаризм 289

Патронатна служба 354

Повноваження

- Верховної Ради України
306

- депутата місцевої ради
458

- Президента України 279

- Рахункової палати 315

Подання Уповноваженого 323

Події 12

Політико-правовий характер
конституції 29

Політична

- відповідальність уряду
334

- партія 50, 70, 72, 94

- система 44

Політичні права і свободи 111

Поліція 393, 396, 413

Постанова Верховної Ради

України 314

Права журналістів 193

Правовий статус особи 101

Правоздатність 11, 103, 106

Правоохоронні органи 258, 393

- України 402

Правосуддя 359

Предмет

- конституційного права 9

- науки конституційного
права 22

Президент України 34, 71, 239,
260, 278, 311, 386, 438

Примусове

- видворення іноземця 132

- повернення іноземця 130

Принцип(и)

- громадянства 117

- загальності виборчого
права 205

- інстанційності 364, 368

- конституційного права 14

- конституційно-правового
статусу особи 104

- місцевого самоврядування
446, 449

- організації й діяльності
Верховної Ради України
305

- організації та діяльності
органів державної влади
258

- особистого голосування
208

- прямого виборчого права
207

- рівності виборчого права
206

- спеціалізації 364, 368

- суб'єктивного виборчого
права 204

- судової влади 363

- таємного голосування 207

- територіальності 364, 368

Припинення громадянства 121,
280, 320, 390

Прокуратура 398, 403

Пропорційна виборча система
210, 305, 452

Публічна

- влада 428

- інформація 174

- Рада національної безпеки і оборони України 284
- Радянська система організації публічної влади 436
- Рахункова палата 262, 315
- Редакційна колегія 192
- Редакція друкованого засобу масової інформації 191
- Режим
- демократичний політичний 252, 289
 - доступу до інформації 118
- Республіка 236
- Референдум 34, 220
- Розпорядження 281
- Романо-германська система організації публічної 435
- Сексизм 163**
- Система(-ми)
- гарантій діяльності Президента України 283
 - конституційного права 14
 - місцевого самоврядування 450
 - спадкування престолу 266
 - центральних органів виконавчої влади 343
- Сільський, селищний, міський голова 455
- Служба безпеки України 262, 404
- Службова інформація 181
- Соціальна(-ні)
- держава 59, 66
 - права і свободи 112
 - система 58
- Способи
- обрання президента 269
 - формування парламенту 290
 - формування уряду 329
- Стадії виборчого процесу 213
- Структура конституції 34
- Структурні елементи
- Верховної Ради України 308
 - гендерної рівності 162
- Суб'єкти
- конституційно-правових відносин 11
 - недержавної охоронної діяльності 411
- Суб'єктивне виборче право 203
- Суверенітет народу 9, 64
- Судова
- влада 357
 - експертиза 409
 - система України 367
- Суспільний лад 43
- Теорія**
- вільної громади 444
 - господарська (громадсько-господарська) місцевого самоврядування 445
 - муніципального дуалізму (дуалізму місцевого самоврядування) 445
 - соціального обслуговування 445
- Територіальна(-ний, -ні)
- громада 428, 444, 450
 - устрій 240
 - України 34, 249
 - органи міністерства 354
 - організація публічної влади 426
- Титульна нація 142
- Трансферт 123
- Укази 281**
- Унітарна держава 66, 241, 249

Уповноважений Верховної Ради
України з прав людини 139,
262, 318, 385

Уряд 326, 336, 341

Установчий характер конституції
30

Федерація 241, 434

Фемінність 160

Форма

- держави 164, 232
- діяльності поліції 418
- політичного режиму 251
- правління 164, 233
- територіального устрою
233, 240

Фундаментальність конституції
30

Функції

- виборів 200
- Кабінету Міністрів України
337

- конституції 31
- науки конституційного
права 23
- парламенту 294
- поліції 416
- уряду 333
- центральних органів
виконавчої влади 350

Централізація 250, 430

Центральний орган виконавчої
влади 341

Цивільне судочинство 365

Юридична(-ні)

- акти 12
- відповідальність уряду
334
- властивості конституції 28
- вчинки 12

З М І С Т

ПЕРЕДМОВА	3
СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	5
Розділ 1. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПРАВА, НАУКА, НАВЧАЛЬНА ДИСЦИПЛІНА	6
§ 1. Поняття конституційного права як галузі права. Місце і роль конституційного права в національних системах права	6
§ 2. Предмет конституційно-правового регулювання	9
§ 3. Метод конституційно-правового регулювання	13
§ 4. Система конституційного права.....	14
§ 5. Джерела конституційного права як галузі права	18
§ 6. Наука конституційного права	21
§ 7. Конституційне право як навчальна дисципліна	23
<i>Питання для самоконтролю</i>	<i>25</i>
Розділ 2. КОНСТИТУЦІЯ ЯК ОСНОВНИЙ ЗАКОН СУСПІЛЬСТВА І ДЕРЖАВИ	26
§ 1. Поняття конституції як основного закону. Еволюція конституції.....	26
§ 2. Юридичні властивості конституції. Функції конституції	28
§ 3. Види конституцій.....	32
§ 4. Загальна характеристика Конституції України як фундаментального політико-правового акта	33
§ 5. Конституційна реформа в Україні.....	36
<i>Питання для самоконтролю</i>	<i>41</i>
Розділ 3. ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ	42
§ 1. Поняття конституційного ладу та його засади.....	42
§ 2. Конституційне закріплення політичної системи на сучасному етапі державотворення.....	44
§ 3. Конституційне закріплення економічної системи сучасної держави.....	52
§ 4. Конституційне регулювання соціальних відносин	58
§ 5. Конституційне регулювання духовно-культурних відносин у сучасному суспільстві	61
§ 6. Засади конституційного ладу України	63
§ 7. Політико-правові проблеми забезпечення стабільності конституційного ладу України та його основ	69
<i>Питання для самоконтролю</i>	<i>74</i>
Розділ 4. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СИМВОЛІВ УКРАЇНИ	75
§ 1. Поняття, види та політико-правове значення державних символів	75
§ 2. Історія становлення української національно-державної символіки	78

§ 3. Конституційно-правове регулювання символів Української держави на сучасному етапі	81
<i>Питання для самоконтролю</i>	87
Розділ 5. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА.....	88
§ 1. Еволюція та становлення ідеї громадянського суспільства	88
§ 2. Поняття та ознаки громадянського суспільства.....	90
§ 3. Інститути громадянського суспільства.....	94
§ 4. Громадянське суспільство в Україні	97
<i>Питання для самоконтролю</i>	100
Розділ 6. ОСНОВИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОСОБИ У СУЧАСНИХ ДЕРЖАВАХ.....	101
§ 1. Основи правового статусу особи як загальний конституційно-правовий інститут	101
§ 2. Елементи правового статусу особи	103
§ 3. Конституційні права, свободи та обов'язки як базові елементи правового статусу особи	108
§ 4. Громадянство (підданство) як елемент правового статусу особи	116
§ 5. Основи правового статусу іноземців та осіб без громадянства	126
§ 6. Правовий статус біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту в Україні.....	133
§ 7. Гарантії реалізації конституційних прав і свобод.....	138
<i>Питання для самоконтролю</i>	141
Розділ 7. ОСНОВИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН У СУЧАСНИХ ДЕРЖАВАХ.....	142
§ 1. Титульна нація і національні меншини в сучасних державах.....	142
§ 2. Національно-культурна та національно-територіальна автономії: поняття, зміст, відмінності	147
§ 3. Права та свободи національних меншин	150
§ 4. Правовий статус мов у сучасних країнах	151
§ 5. Конституційно-правовий статус національних меншин в Україні	155
<i>Питання для самоконтролю</i>	159
Розділ 8. ГЕНДЕРНА РІВНІСТЬ ЯК ОСНОВА ДЕМОКРАТИЧНОГО СУСПІЛЬСТВА.....	160
§ 1. Гендерна рівність як складова загального принципу рівності прав	160
§ 2. Форма правління і політичний режим як фактори, що впливають на соціальну рівність чоловіка і жінки в зарубіжних країнах	164
§ 3. Політика гендерної рівності в Україні	168
§ 4. Принцип гендерної рівності в правоохоронних органах України.....	171
<i>Питання для самоконтролю</i>	172

Розділ 9. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	174
§ 1. Поняття інформації. Інформаційна політика в Україні.....	174
§ 2. Види та галузі інформації. Джерела інформації. Інформаційна діяльність. Режим доступу до інформації.....	177
§ 3. Конституційно-правовий статус засобів масової інформації в Україні.....	185
§ 4. Правовий статус редакції та журналіста. Взаємовідносини між державою та засобами масової інформації.....	191
<i>Питання для самоконтролю</i>	196
Розділ 10. ФОРМИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ.....	197
§ 1. Поняття безпосередньої демократії та її інститути.....	197
§ 2. Поняття і соціальне значення виборів. Види виборів.....	199
§ 3. Виборче право сучасних держав.....	203
§ 4. Виборчі системи: поняття та види.....	208
§ 5. Виборчий процес в Україні.....	213
§ 6. Референдум як інститут безпосередньої демократії.....	220
§ 7. Світова практика щодо підготовки і проведення референдуму, його основні стадії.....	223
§ 8. Нетипові форми безпосередньої демократії.....	227
<i>Питання для самоконтролю</i>	230
Розділ 11. ФОРМА СУЧАСНИХ ДЕРЖАВ.....	232
§ 1. Форма держави як інститут конституційного права.....	232
§ 2. Форми правління в сучасних державах.....	233
§ 3. Форма територіального устрою в сучасних країнах.....	240
§ 4. Політичний режим у сучасних країнах.....	251
<i>Питання для самоконтролю</i>	254
Розділ 12. СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНИХ КРАЇНАХ.....	255
§ 1. Поняття та ознаки органів державної влади.....	255
§ 2. Принципи організації та діяльності органів державної влади.....	258
§ 3. Система органів державної влади в Україні.....	260
<i>Питання для самоконтролю</i>	263
Розділ 13. ГЛАВА ДЕРЖАВИ В СУЧАСНИХ КРАЇНАХ.....	264
§ 1. Поняття та види глави держави. Місце і роль глави держави в системі державних інституцій.....	264
§ 2. Заміщення посади глави держави.....	266
§ 3. Повноваження глави держави.....	273
§ 4. Конституційно-правовий статус Президента України.....	278
<i>Питання для самоконтролю</i>	285

Розділ 14. ПАРЛАМЕНТ У СУЧАСНИХ КРАЇНАХ	286
§ 1. Поняття та види парламентів.....	286
§ 2. Структура та способи формування парламентів.....	290
§ 3. Внутрішня структура парламенту	292
§ 4. Функції та компетенція парламенту	294
§ 5. Порядок роботи парламентів	297
§ 6. Правовий статус депутатів парламенту	299
§ 7. Конституційно-правовий статус Верховної Ради України	304
§ 8. Конституційно-правовий статус Рахункової палати	315
§ 9. Конституційно-правовий статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини	318
<i>Питання для самоконтролю</i>	<i>324</i>
Розділ 15. УРЯД У СУЧАСНИХ ДЕРЖАВАХ	325
§ 1. Уряд у системі органів виконавчої влади	325
§ 2. Способи формування та структура урядів	329
§ 3. Функції та компетенція уряду	332
§ 4. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України.....	335
<i>Питання для самоконтролю</i>	<i>340</i>
Розділ 16. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....	341
§ 1. Поняття, види та ознаки центрального органу виконавчої влади	341
§ 2. Система центральних органів виконавчої влади.....	343
§ 3. Порядок утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади.....	348
§ 4. Функції та компетенція центральних органів виконавчої влади	349
§ 5. Структура центральних органів виконавчої влади	353
<i>Питання для самоконтролю</i>	<i>356</i>
Розділ 17. СУДОВА ВЛАДА В СУЧАСНИХ ДЕРЖАВАХ	357
§ 1. Судова влада: поняття, ознаки та моделі. Місце судової влади в системі розподілу влади.....	357
§ 2. Принципи організації та діяльності судової системи.....	363
§ 3. Форми реалізації судової влади.....	365
§ 4. Судова система України	366
§ 5. Конституційно-правовий статус суддів	372
<i>Питання для самоконтролю</i>	<i>378</i>
Розділ 18. КОНСТИТУЦІЙНИЙ КОНТРОЛЬ У ПРАКТИЦІ СУЧАСНИХ ДЕРЖАВ	379
§ 1. Поняття та сутність конституційного контролю. Види конституційного контролю	379
§ 2. Конституційний Суд України як орган конституційного контролю	381

§ 3. Особливості конституційно-правового статусу суддів Конституційного Суду України	388
<i>Питання для самоконтролю</i>	392
Розділ 19. ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ СУЧАСНИХ КРАЇН	393
§ 1. Поняття та види правоохоронних органів, їх конституційно-правовий статус	393
§ 2. Поліція (міліція): поняття та види. Функції та повноваження поліції (міліції) в зарубіжних країнах	396
§ 3. Прокуратура в системі правоохоронних органів зарубіжних країн	398
§ 4. Конституційно-правові засади організації та діяльності правоохоронних органів України	401
<i>Питання для самоконтролю</i>	411
Розділ 20. РОЛЬ ПОЛІЦІЇ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ	412
§ 1. Основні права та свободи особи як об'єкт діяльності поліції	412
§ 2. Завдання та функції поліції щодо забезпечення основних прав і свобод громадян	415
§ 3. Форми та методи діяльності поліції щодо забезпечення основних прав і свобод громадян	418
§ 4. Міжнародні стандарти забезпечення прав і свобод людини в поліцейській діяльності	422
<i>Питання для самоконтролю</i>	425
Розділ 21. ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНИХ ДЕРЖАВАХ	426
§ 1. Поняття та сутність територіальної організації публічної влади	426
§ 2. Особливості здійснення публічної влади в державах залежно від форми територіального устрою. Системи здійснення публічної влади на місцях	428
§ 3. Конституційно-правовий статус місцевих державних адміністрацій в Україні	437
§ 4. Місцеве самоврядування: соціальне призначення і політична роль у сучасних державах	444
§ 5. Система та порядок формування органів місцевого самоврядування ..	447
§ 6. Конституційно-правовий статус місцевого самоврядування в Україні ..	449
§ 7. Статус депутата місцевої ради в Україні	457
§ 8. Гарантії місцевого самоврядування в Україні	462
<i>Питання для самоконтролю</i>	464
СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	466
Нормативно-правові акти	466
Навчальна та наукова література	469
ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЖЧИК	472

К65 **Конституційне право** : підручник / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; за заг. ред. О. С. Бакумова, Т. І. Гудзь, М. І. Марчука ; [О. С. Бакумов, Л. Д. Варунц, Т. І. Гудзь та ін.] ; передм. М. І. Марчука. – Харків, 2019. – 484 с.

ISBN 978-966-610-229-7

У підручнику розглядаються основні питання теорії конституційного права, розкриваються його предмет, система та джерела. На основі аналізу національних правових систем, змісту конституцій, з урахуванням досягнень юридичної науки висвітлюються основні положення конституційного права різних країн, включаючи Україну. Аналізуються інститути конституційного права України, встановлюються притаманні їм особливості, специфіка регулювання суспільних відносин нормами конституційного права, правовий статус суб'єктів конституційно-правових відносин, їхня правозастосовна діяльність, особливості конституційно-правової відповідальності.

УДК 351.741(477)(075.8)

Приклад посилання на видання (в цілому) згідно з міжнародними стандартами:
Bakumov O.S., Gudz T.I., Marchuk M.I. (eds), 2019. *Constitutional Law [Konstytutsiine pravo]*.
Kharkiv: Kharkivskiy natsionalnyi universytet vnutrishnikh sprav.

Навчальне видання

БАКУМОВ Олександр Сергійович
ВАРУНЦ Лариса Дмитрівна
ГУДЗЬ Тетяна Іванівна та ін.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

Підручник

Редагування: *Т. Д. Мельник*
Коригування: *П. О. Білоус*
Внесення правок: *С. В. Гончарук*
Комп'ютерне верстання: *А. О. Зозуля, П. О. Білоус*

Підп. до друку 09.09.2019. Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 28,23.
Обл.-вид. арк. 32,7. Тираж 300 пр. Зам. № 2019-5.

Видавець і виготовлювач – Харківський національний університет внутрішніх справ,
просп. Льва Ландау, 27, м. Харків, 61080.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3087 від 22.01.2008.