



ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

М.В. Ковалів, М.Т. Гаврильців, М.М. Бліхар

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

Львів – 2014

УДК 342(477)(075.8)
ББК 67.9(4УКР)300я73
К64

Рекомендовано до друку Вченою радою Львівського державного університету внутрішніх справ (протокол № 7 від 5 березня 2014 р.).

Розглянуто і схвалено на засіданні кафедри адміністративно-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ (протокол № 5 від 6 листопада 2013 р.).

Рецензенти:

- завідувач кафедри адміністративного та інформаційного права, доктор юридичних наук, доцент Бортник Н.П. (Навчально-науковий інститут права та психології Національного університету «Львівська політехніка»);
- доцент кафедри конституційного права, кандидат юридичних наук, доцент Бедрій Р.Б. (Львівський національний університет імені Івана Франка).

Ковалів М.В., Гаврильців М.Т., Бліхар М.М.

К64 Конституційне право України: Навчальний посібник. – Львів: ТОВ «Ліга-прес», 2014. – 402 с.
ISBN 978-966-397-227-3

Для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів.
ISBN 978-966-397-227-3

УДК 342(477)(075.8)
ББК 67.9(4УКР)300я73

© Ковалів М.В., Гаврильців М.Т.,
Бліхар М.М., 2014
© Львівський державний
університет внутрішніх справ,
2014
© ТОВ «Ліга-прес», 2014

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	7
РОЗДІЛ 1. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ	
ЯК ГАЛУЗЬ ПРАВА, ЮРИДИЧНА НАУКА ТА	
НАВЧАЛЬНА ДИСЦИПЛІНА	9
1.1 Поняття конституційного права як галузі права	9
1.2 Конституційно-правові норми: загальна характеристика	15
1.3 Конституційно-правові інститути	23
1.4 Конституційно-правові відносини та їх загальна характеристика	27
1.5 Джерела конституційного права України	31
1.6 Предмет, завдання і система науки конституційного права	39
1.7 Конституційне право України як навчальна дисципліна	45
РОЗДІЛ 2. ОСНОВИ ТЕОРІЇ КОНСТИТУЦІЇ. КОНСТИТУЦІЯ ТА	
КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ В УКРАЇНІ	51
2.1 Поняття конституції та конституціоналізму	51
2.2 Конституція: класифікація та форма	56
2.3 Юридичні властивості Конституції України	57
2.4 Функції Конституції України	60
2.5 Основні етапи розвитку конституційних актів	
на території України	62
РОЗДІЛ 3. КОНСТИТУЦІЯ – ОСНОВНИЙ ЗАКОН УКРАЇНИ	69
3.1 Сучасний період конституційного розвитку України	
та його етапи	69
3.2 Структура та загальна характеристика Конституції України	
1996 року	75
3.3 Реалізація та тлумачення Конституції України	77
3.4 Особливості та юридичне значення Конституції України	91
РОЗДІЛ 4. ПРАВОВА ОХОРОНА КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ	97
4.1 Поняття та сутність інституту правової охорони	
Конституції України.....	97
4.2 Конституційний контроль і конституційний нагляд	100
4.3 Загальна характеристика системи правової охорони	
Конституції України	101

4.4 Конституційна відповідальність як елемент системи правової охорони Конституції України	107
4.5 Конституційний Суд України як центральна ланка у системі правової охорони Конституції України	116
РОЗДІЛ 5. ОСНОВИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ	125
5.1 Поняття та зміст конституційного ладу	125
5.2 Система основних засад конституційного ладу України. Гуманістичні засади конституційного ладу України	129
5.3 Економічні, політичні та соціальні засади конституційного ладу України	131
5.4 Основні характеристики сучасної України як конституційної Держави	136
5.5 Правові основи захисту конституційного ладу	147
РОЗДІЛ 6. ОСНОВИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ	153
6.1 Поняття та принципи правового статусу людини і громадянина в Україні	153
6.2 Поняття, зміст та принципи громадянства України	153
6.3 Набуття громадянства України	155
6.4 Припинення громадянства України	156
6.5 Органи, які вирішують справи з питань громадянства України	157
РОЗДІЛ 7. КОНСТИТУЦІЙНІ ПРАВА, СВОБОДИ ТА ОБОВ'ЯЗКИ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ	169
7.1 Поняття і класифікація конституційних прав, свобод і обов'язків людини та громадянина. Гарантії їх реалізації	169
7.2 Особисті права і свободи людини та громадянина в Україні	174
7.3 Політичні права і свободи людини та громадянина в Україні	177
7.4 Соціально-економічні та культурні права і свободи людини та громадянина в Україні	182
7.5 Конституційні обов'язки людини та громадянина в Україні	189
РОЗДІЛ 8. ФОРМИ НАРОДНОГО ВОЛЕВИЯВЛЕННЯ	198
8.1 Поняття, функції та принципи виборів в Україні	198
8.2 Види виборів і виборчих систем в Україні	203
8.3 Виборчий процес в Україні	209
8.4 Поняття та види референдумів в Україні	210
8.5 Порядок проведення референдумів в Україні	217

РОЗДІЛ 9. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС

ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ	226
9.1 Поняття парламенту. Парламент та парламентаризм	226
9.2 Конституційні основи порядку формування та припинення діяльності Верховної Ради України	230
9.3 Склад і структура Верховної Ради України	236
9.4 Компетенція і функції Верховної Ради України	239
9.5 Форми та методи діяльності Верховної Ради України	246
9.6 Основи законотворчої діяльності Верховної Ради України	249

РОЗДІЛ 10. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС

НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ	256
10.1 Поняття та структура конституційно-правового статусу народного депутата України	256
10.2 Конституційні гарантії діяльності народного депутата України. Депутатський імунітет та індемнітет	261
10.3 Особливості правового статусу депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим	265
10.4 Особливості правового статусу депутата місцевої ради	270

РОЗДІЛ 11. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС

ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ	279
11.1 Загальна характеристика місця та ролі Президента України в системі органів державної влади	279
11.2 Вибори Президента України	284
11.3 Основні функції та повноваження глави держави в Україні	302
11.4 Акти діяльності Президента України	307
11.5 Адміністрація Президента України	312
11.6 Рада національної безпеки і оборони України	315

РОЗДІЛ 12. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ

ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	321
12.1 Поняття та функції виконавчої влади. Система органів виконавчої влади в Україні	321
12.2 Порядок утворення, склад та припинення діяльності Кабінету Міністрів України	325
12.3 Конституційно-правовий статус і повноваження Кабінету Міністрів України	332
12.4 Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади	345
12.5 Рада міністрів Автономної Республіки Крим	352
12.6 Місцеві державні адміністрації	357

РОЗДІЛ 13. КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ	365
13. 1. Поняття державно-територіального устрою України	365
13.2 Адміністративно-територіальний поділ України	367
13.3 Поняття і види автономії. Автономія територіальна і автономія національна як конституційно-правові категорії	372
13.4 Конституційно-правовий статус Автономної Республіки Крим	374
13.5 Особливості організації та функціонування органів законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого самоврядування на території Кримського півострова	376
13.6 Основні положення реформи адміністративно-територіального устрою України	378
 РОЗДІЛ 14. КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	 387
14.1 Поняття і зміст місцевого самоврядування	387
14.2 Основні принципи організації та діяльності органів місцевого самоврядування в Україні	391
14.3 Правові, організаційні та фінансові гарантії діяльності місцевого самоврядування в Україні	392
14.4 Взаємодія місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні	394
14.5 Аналіз світового досвіду з діяльності органів місцевого самоврядування та його значення для України	396

ПЕРЕДМОВА

Конституційне право України є провідною галуззю національного права й регулює найбільш важливі суспільні відносини, пов'язані із забезпеченням прав і свобод людини, реалізацією публічної влади Українським народом, державою та територіальними громадами.

Особливість місця та ролі конституційного права в системі права, його динамізм, інтенсивний розвиток вітчизняної науки конституційного права обумовлюють ту увагу, яка приділяється вивченню конституційного права в процесі підготування кваліфікованих юристів. Системне вивчення навчальної дисципліни конституційного права є передумовою формування професійної свідомості сучасного фахівця-юриста, дозволяє належним чином орієнтуватися у складних питаннях державотворення і нормотворення.

Мета навчального посібника – надання допомоги студентам юридичних закладів освіти у засвоєнні навчальної дисципліни «Конституційне право України», в оволодінні сучасною конституційно-правовою термінологією.

У пропонованому навчальному посібнику зроблена спроба викласти основні питання теорії конституційного права: предмет і метод відповідної галузі права, її система і структура, джерела конституційного права, конституційні правовідносини та конституційно-правова відповідальність.

Пріоритетна увага в цьому підручнику приділяється, звичайно, особливій частині конституційного права України: основам конституційного ладу, зокрема конституційним основам державного і суспільного ладу; правам і свободам людини: громадянським, політичним, економічним, соціальним, культурним, екологічним, інформаційним та іншим, а також формам безпосередньої реалізації народовладдя – виборам, референдумам тощо.

Висвітлюються питання, присвячені конституційним основам організації та діяльності органів державної влади, зокрема органам законодавчої, виконавчої і судової влади. Викладаються конституційні основи організації та діяльності Верховної Ради – парламенту України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших органів виконавчої влади, Конституційного Суду України, судів загальної юрисдикції, органів прокуратури тощо.

У посібнику також висвітлюються конституційно-правові аспекти адміністративно-територіального устрою України і питання конституційних основ місцевого самоврядування в Україні, зокрема статусу територіальних громад, представницьких органів місцевого самоврядування – місцевих рад, їх

виконавчих органів, сільських, селищних, міських голів та органів самоорганізації населення.

Таким чином, навчальний посібник містить системний виклад навчального матеріалу, відповідає основним вимогам сучасних навчальних програм з навчальної дисципліни «Конституційне право України», поєднує як традиційні, так і нові погляди на конституційно-правову реальність, висвітлює теоретичні та практичні, матеріальні та процесуальні питання національного конституційного права, конституційної правотворчої та правозастосовної діяльності.

Опанування студентами курсу «Конституційне право України» полегшить вивчення інших навчальних дисциплін правничого спрямування і сприятиме професійному формуванню правової свідомості та правової культури, національної ідеології, поваги до Конституції України, законів, держави та її символів.

РОЗДІЛ 1

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ ЯК ГАЛУЗЬ ПРАВА, ЮРИДИЧНА НАУКА ТА НАВЧАЛЬНА ДИСЦИПЛІНА

1.1 Поняття конституційного права як галузі права

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

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

В умовах, коли Україна йде від етатистської держави, яка базується на пріоритеті держави над особою, до демократичної, правової, соціальної держави, від соціалізму до конституційного правління, більш прийнятним видається найменування «конституційне право», яке базується на тому, що всі суб'єкти державно-правових відносин діють у межах конституції і держава не повинна панувати над людиною. При цьому береться до уваги, що Конституція України є визначальним, основним джерелом цієї галузі права. Вважаємо, що провідну галузь права в правовій системі України слід іменувати

конституційним правом. Це відповідає як світовій тенденції, так і сучасному етапу розвитку нашої держави і суспільства, прагненню побудувати в Україні демократичну, правову державу.

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

Крім того, предметом конституційно-правового регулювання є відносини, які визначають належність до громадянства, принципи, що характеризують становище людини в суспільстві і державі, її основні права, свободи і обов'язки. Ці відносини найбільш концентровано регулюються в другому розділі Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина». Вони є основоположними для всіх соціальних зв'язків, які формують суспільство, визначають основи статусу людини в її суспільних зв'язках. Предметом конституційного регулювання є форми безпосередньої демократії, насамперед вибори, референдуми, система органів державної влади, основи їх функціонування, діяльність органів місцевого самоврядування, правовий статус органів законодавчої, виконавчої і судової влади, Конституційного Суду України, прокуратури України, Уповноваженого

Верховної Ради України з прав людини, порядок їх створення, компетенція, основні форми діяльності. До предмета регулювання конституційного права належать: територіальний устрій України, правовий статус Автономної Республіки Крим, символіка держави, основи правового статусу місцевого самоврядування.

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

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

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

У конституційному праві України багато **уповноважуючих норм**, і диспозитивний метод правового регулювання в системі методів правової регламентації суспільних відносин посідає важливе місце. Але в цілому для конституційно-правової регламентації суспільних відносин характерний владно-імперативний метод, оскільки норми конституційного права України

регламентують великий блок відносин, які базуються на владі та підкоренні, реалізації державними органами своїх повноважень.

У конституційному законодавстві чимало **забороняючих норм**. Наприклад, «ніхто не може бути примушений до участі або неучасті у страйку» (ч. 3 ст. 44 Конституції України), «не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками» (ст. 24 Конституції України).

Конституційно-правовому регулюванню суспільних відносин притаманний також **метод дозволу**, наприклад: «У разі введення надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях Верховна Рада України приймає рішення про продовження сесії або її роботи в пленарних засіданнях протягом усього періоду дії надзвичайного стану» (ст. 12 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»).

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

Подібно до інших галузей права, конституційне право України має тенденцію до свого упорядкування та структуризації. Системний характер конституційного права дає йому змогу оптимально реалізувати свої функції в регулюванні суспільних відносин.

Система конституційного права України – це об'єктивно обумовлена система публічного і приватного; природного та позитивного конституційного права; загальної та особливої частини конституційного права; національного та міжнародного (європейського) конституційного права; матеріального та процесуального конституційного права, що складаються з інститутів і норм конституційного права й регулюють суспільні відносини, які є предметом конституційного права. Безумовно, система конституційного права України тісно пов'язана зі структурою цієї галузі права, під якою ми розуміємо насамперед внутрішню побудову конституційного права і характер правових зв'язків між утворюючими його складовими елементами.

Первинним зрізом системи конституційного права України є його поділ на публічне і приватне право. Оскільки система суб'єктів конституційного права представлена як суб'єктами публічної влади (український народ, держава, територіальні громади України тощо), так і суб'єктами, що реалізують у конституційно-правових відносинах переважно приватні інтереси (людина і

громадянин, підприємства, організації та установи тощо), то публічне і приватне право існують як складові системи конституційного права України у вигляді відповідних інститутів і норм, які визначають конституційно-правовий статус вищезазначених груп суб'єктів конституційного права України.

Суб'єкти конституційного права – це учасники суспільних відносин, наділені конституційною правосуб'єктністю, тобто правоздатністю і дієздатністю, що визначається нормами конституційного права. Конституційна правоздатність виражається у системі конституційних прав і обов'язків учасників конституційно-правових відносин, а конституційна дієздатність полягає у здатності реалізовувати ці права і обов'язки. При цьому конституційна правосуб'єктність може як встановлюватися, так і визнаватися нормами конституційного права. Зокрема, за рядом колективних суб'єктів конституційних правовідносин правосуб'єктність визнається і в окремих випадках не потребує спеціального законодавчого закріплення. Наприклад, згідно зі ст. 11 Конституції України держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національні меншин України, тобто Українська держава визнає основні природні права національних і етнічних спільнот.

Прийнято вважати, що основними системоутворюючими елементами системи конституційного права України є його **загальна** та **особлива частини**, які об'єднують у своєму складі інші підсистеми – національне і міжнародне, матеріальне і процесуальне, природне і позитивне конституційне право, які, в свою чергу, репрезентовані інститутами і нормами конституційного права. При цьому **інститути загальної частини** конституційного права України знаходять своє остаточне вираження в самому дусі конституційного права як галузі національного законодавства, юридичній науці та юридичній навчальній дисципліні. **Особлива частина** як структурний елемент системи конституційного права об'єднує насамперед конституційно-правові норми, що регулюють конкретні суспільні відносини в межах предмета конституційного права. Це – інститут основ конституційного ладу України, інститут прав і свобод людини та громадянина, інститут форм безпосередньої демократії, інститут органів державної влади, інститут конституційної юстиції, інститут місцевого самоврядування тощо. Значно менш дослідженим елементом особливої частини конституційного права України до недавнього часу залишалися процесуальні предметні інститути відповідної галузі права.

Процесуальна частина системи конституційного права України представлена інститутами, що передбачають обов'язкове використання конституційного й адміністративного судочинства (новий Кодекс України про

адміністративне судочинство визначає самостійні склади окремих конституційних деліктів) при вирішенні конституційних конфліктів. Такими інститутами на сьогодні є виборчий процес, законодавчий процес і процес конституційної юстиції в Україні.

Загальна частина конституційного права втілюється в усьому 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, функцій конституційного права, конституційно-правових відносин, конституційно-правової відповідальності тощо. Іноді ці інститути не мають свого «дзеркального» відображення в нормах конституційного законодавства, що створює хибні уявлення про ненормативне наповнення таких інститутів, про їх абстрактний характер, перебування суто в науково-теоретичній площині. Дійсно, сума знань про загальну частину конституційного права ґрунтується на комплексному аналізі нині чинних та історичних джерел конституційного права. За сутністю та змістом ці знання є своєрідними законами і правилами оптимального існування, розвитку і вдосконалення системи конституційного права, тобто нормами, що втілюються в основних принципах конституційного права, в окремих нормах Конституції та законів України, а іноді й самостійних нормативно-правових актах. Зокрема, у Верховній Раді України неодноразово реєструвалися законопроекти про нормативно-правові акти, про конституційно-правову відповідальність, про правовий захист Конституції України та низка інших.

Тобто, загальна частина конституційного права репрезентована функціональними інститутами конституційного права, що забезпечують упорядкованість і дієвість предметних інститутів особливої частини конституційного права, виражають дух національного конституціоналізму. Водночас, говорячи про дух національного конституціоналізму, слід наголосити, що функціональні інститути загальної частини конституційного права дають змогу визначити те, наскільки реальним є конституціоналізм.

Особлива частина як структурний елемент системи конституційного права об'єднує насамперед конституційно-правові норми, що регулюють конкретні суспільні відносини в межах предмета конституційного права. Це – інститут основ конституційного ладу України, інститут прав і свобод людини та громадянина, інститут форм безпосередньої демократії, інститут органів державної влади, інститут конституційної юстиції, інститут місцевого самоврядування тощо. Зазначені матеріальні інститути особливої частини конституційного права України є найбільш дослідженими у вітчизняній

конституційно-правовій науці, оскільки тривалий час, ще з радянського періоду, вони залишалися пріоритетним, а часто й єдиним об'єктом при здійсненні досліджень проблем теорії системи конституційного права.

1.2 Конституційно-правові норми: загальна характеристика

Вивчення галузі права неможливе без з'ясування особливостей правових норм, які його складають. Норма конституційного права (від лат. *norma* – «правило», «зразок») – це формально визначене, встановлене чи санкціоноване Українським народом або державою чи суб'єктами місцевого самоврядування правило поведінки, що регулює суспільні відносини, які є предметом конституційного права, і забезпечується всіма засобами впливу, що передбачені чинним законодавством. Норма конституційного права, будучи первинним складовим елементом системи конституційного права, відображає зміст і сутність цієї галузі в цілому.

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

Цій категорії властиві як **загальні видові ознаки** (кваліфікації) норми права, так і спеціальні родові ознаки (кваліфікації), властиві виключно нормі конституційного права. До загальних видових ознак норми конституційного права слід віднести такі кваліфікації, як:

По-перше, загальнообов'язковий характер конституційно-правових норм, тобто норма конституційного права є обов'язковою для всіх суб'єктів конституційного права без винятку.

По-друге, норми конституційного права є багатфункціональними нормами, оскільки ці норми встановлюють чи санкціонують і охороняють, гарантують правило поведінки, що регулює суспільні відносини.

По-третє, норма конституційного права має формально-визначений характер, тобто норма конституційного права, прийнята державою чи суб'єктами місцевого самоврядування конкретним приписом, має письмову, документальну форму. Така форма дає можливість усім суб'єктам конституційного права ясно і точно розуміти її зміст і сутність. Формальний характер норми конституційного права також визначається чітко визначеним колом суб'єктів конституційної нормотворчості та процедурою розроблення, обговорення, прийняття, вступу в силу, зміни і скасування конституційно-правової норми.

По-четверте, норма конституційного права має загальний характер і регулює відносини не в окремому випадку суспільних відносин, а щодо того чи

іншого виду дій, відносин чи осіб, тобто норма конституційного права поширюється на всіх суб'єктів, що стають учасниками правовідносин, передбачених цією нормою. Норма конституційного права не припиняє свого існування в разі її використання в кожному окремо взятому випадку.

По-п'яте, норми конституційного права на відміну від інших соціальних норм охороняються державою від порушень, а в разі правопорушення держава має виключну компетенцію застосовувати передбачені чинним законодавством заходи заохочення та примусу.

До *спеціальних ознак* норми конституційного права слід віднести такі кваліфікації: по-перше, публічний характер норм конституційного права. Норми конституційного права в силу того, що конституційне право як галузь традиційно належить до публічного права, є нормами публічного права. З іншого боку, норми конституційного права є публічними в силу їх доступності всім і кожному, чому значною мірою сприяє не лише відкритий і прозорий характер об'єктивізації конституційно-правових норм у чинному конституційному законодавстві України, а й популяризація Конституції України.

По-друге, пріоритетне значення норм конституційного права в національній системі права в силу того, що ці норми регулюють найважливіші суспільні відносини – політичні та інші, тобто відносини у сфері політичної влади, влади народу, влади держави, влади місцевого самоврядування. Саме політичні та інші найважливіші відносини як предмет конституційного права зумовлюють його чільне місце в системі національного права.

По-третє, пріоритетний імперативний характер конституційно-правових норм, який пояснюється впливом імперативного методу правового регулювання, що властивий конституційному праву як галузі національного права, з огляду на характер приписів, що містяться в нормах конституційного права. Норми конституційного права містять чітко визначене правило поведінки.

По-четверте, інтегративний характер норм конституційного права. Конституційно-правові норми є визначальними і системоутворюючими для інших галузевих норм права. Приписи, що містяться в нормах конституційного права, одержують своє логічне продовження в нормах цивільного, кримінального, адміністративного, сімейного, трудового, фінансового та в інших галузевих нормах права. Особливе значення для системи норм національного права мають конституційні норми-принципи, норми-дефініції, норми-завдання, яких багато міститься в Розділі I Конституції України.

По-п'яте, різноманітність норм конституційного права. Галузь конституційного права містить у своєму складі багато різновидів правових

норм. Фактично, конституційно-правові норми представлені всіма можливими для правових норм конструкціями.

По-шосте, прямий характер дії норм конституційного права. Будучи об'єктивізованими, в першу чергу в Конституції України, конституційні норми мають особливий порядок дії. Відповідно до ч. 3 ст. 8 Основного Закону норми Конституції України є нормами прямої дії. В законодавчому значенні така пряма дія означає, що на виконання норм Конституції України видаються інші закони, прямо передбачені конституційними положеннями, а в правозастосовчому значенні пряма дія норм Конституції України означає, що всі суб'єкти конституційного права керуються в своїй діяльності насамперед нормами чинної Конституції.

По-сьоме, норми конституційного права є нормами вищої юридичної сили. Будучи об'єктивізованими із системи джерел конституційного права (Конституція України, акти всеукраїнських референдумів, закони України та інші конституційні нормативно-правові акти), вони мають вищу юридичну силу по відношенню до іншого національного галузевого законодавства.

По-восьме, нормам конституційного права притаманна особлива система гарантій. На норми конституційного права поширюється все коло загальних і спеціальних гарантій, що існує в державі для забезпечення дії національного права. До того ж існує особливий механізм гарантій захисту конституційно-правових норм, реалізація якого покладається на Конституційний Суд України.

По-дев'яте, норми конституційного права мають особливий характер структури та властивостей структурних елементів.

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

Від норм інших галузей права конституційно-правові норми відрізняються:

а) своїм змістом, сферою суспільних відносин, на регулювання яких спрямовані;

б) джерелами, в яких вони містяться, оскільки найважливіші норми закріплені в Конституції України і мають найвищу юридичну силу;

в) установчим характером своїх приписів, оскільки конституційно-правові норми визначають форми правових актів, порядок їх прийняття і опублікування, компетенцію державних органів;

г) особливостями внутрішньої структури.

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

Під *структурою правової норми* слід розуміти її внутрішній склад, взаємозв'язок трьох елементів: гіпотези, диспозиції та санкції. Визначені умови реалізації норми права прийнято називати «гіпотезою». Саме правило називається «диспозицією», а визначення міри державного примусу, що застосовується у випадку порушення норми права, – «санкцією».

Гіпотеза норми конституційного права – це елемент структури норми, що визначає зміст правила поведінки, яке виражається в мірі дозволеної і належної поведінки суб'єктів конституційного права. Через гіпотезу норми конституційного права абстрактне правило поведінки конкретизується щодо часу, місця, обставин і кола суб'єктів, на які поширюється дія норми конституційного права. Гіпотези конституційно-правової норм містяться в статтях 29, 80, 82, 87, 111 та інших Конституції України. Зокрема, ст. 111 Конституції України чітко визначає, що Президент України може бути усунений з поста парламентом у порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину. Тобто, ця конституційна норма діє лише по відношенню до Президента України за умови вчинення ним державного або іншого злочину.

Диспозиція норми конституційного права – це елемент її структури, що визначає саму модель правила поведінки і містить правовий припис про дії суб'єктів конституційного права в умовах, що передбачені гіпотезою (П. Недбайло визначав державно-обов'язковий характер за диспозицією правової норми. Це положення найбільш рельєфно виявляється на прикладі саме диспозиції конституційно-правової норми, оскільки правомірність поведінки суб'єктів конституційного права забезпечується заохоченням і примусом з боку держави. Диспозиція норм конституційного права міститься в статтях 80, 82, 115, 137 та інших Конституції України.

Санкція норми конституційного права – це елемент її структури, що містить правовий припис про міру конституційно-правової відповідальності суб'єктів конституційного права. Санкції норм конституційного права містяться в статтях 56, 60, 62, 81, 111 та ін. Конституції України. Наявність санкції надає нових властивостей її диспозиції, але не всі норми конституційного права мають санкції.

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

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

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

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

За призначенням у механізмі правового регулювання норми конституційного права поділяються на матеріальні («Верховна Рада України працює сесійно» – ст. 82 КУ) і процесуальні («Виборчий бюлетень заповнюється голосуючим у кабіні або кімнаті для таємного голосування. При заповненні виборчих бюлетенів забороняється присутність інших осіб» – ч. 9 ст. 40 Закону України «Про вибори народних депутатів України»).

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

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

За терміном дії конституційно-правові норми поділяються на постійні, тимчасові та виключні. Більшість норм конституційного права України - постійні. Строк їх дії невизначений. Тимчасові норми, як правило, містяться у перехідних положеннях розділів нормативних актів. Такі норми містяться в розділі XV «Перехідні положення» Конституції України.

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

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

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

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

Зобов'язуючі норми закріплюють обов'язки відповідних суб'єктів діяти в межах норми. До цієї групи належать насамперед норми, які закріплюють конституційні обов'язки громадян: захист Вітчизни, неухильно додержуватися Конституції України і законів України, не завдавати шкоди природі, культурній спадщині, сплачувати податки, шанувати державні символи (ст. 65, 66, 67 КУ). До цієї групи відносять також норми, які встановлюють обов'язки органів державної влади: «Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом 10-ти днів» (ст. 94 Конституції України).

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

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

До **імперативних** належать норми, які не надають суб'єктам державно-правових відносин свободи вибору своєї поведінки. У них однозначно вказуються варіант поведінки, дії суб'єкта у відповідних обставинах. Так, ст. 27 Закону України «Про громадянство України» встановлює, що зміна громадянства дітей віком від 16 до 18-ти років у разі зміни громадянства їх батьків, а також у разі їх усиновлення може відбуватися тільки за згодою дітей. Без їхньої згоди цього не може відбутись.

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

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

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

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

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

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

Декларативні норми визначають завдання правової регламентації окремих видів суспільних відносин.

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

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

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

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

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

Нормативність усіх норм, які містяться в Конституції, впливає з нормативності самої Конституції як інтегруючого центру правової системи України.

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

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

1.3 Конституційно-правові інститути

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

Одним із основних складових елементів системи конституційного права України, що головним чином визначає галузеву специфіку конституційного права, є інститути конституційного права, які наразі слід відрізнити від інститутів Української держави, а також політичних, соціальних та інших суспільних інститутів, позаяк інститути держави, на відміну від інститутів конституційного права, є не системою норм, а виключно елементом державності, основною одиницею для її аналізу в тій чи іншій країні. В сучасній юридичній науці під інститутом конституційного права прийнято розуміти сукупність норм права, які регулюють певне коло однорідних, однопорядкових суспільних відносин і утворюють однорідну групу; відповідну систему норм конституційного права, які регулюють однорідні і взаємопов'язані суспільні відносини, що складають відносно самостійну групу; визначену сукупність юридичних норм, які регулюють якісно однорідні і взаємопов'язані відносини, що утворюють досить відокремлену і сталу групу; сукупність відносно обумовлених норм конституційного права України, що регулюють однорідні суспільні відносини всередині галузі права; об'єднання норм конституційного права за характером і змістом тощо.

Формування інститутів конституційного права обумовлюється насамперед інституціоналізацією певних груп суспільних відносин, що є предметом цієї галузі права. Таким чином,

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

Інституту конституційного права властиві такі *загальні юридичні ознаки*, як: єдність нормативного матеріалу; цільність і завершеність регулювання чітко визначеного виду суспільних відносин, що є предметом конституційного права; однорідність суспільних відносин (тобто певного сегменту цих відносин), які є об’єктом впливу норм об’єднаних у конкретний інститут конституційного права; єдність загальних положень, принципів, понять і конструкцій інституту; автономність існування нормативного матеріалу в межах інституту; функціональна спеціалізація (спрямованість) норм у межах інституту; зовнішнє уособлене закріплення інститутів права у вигляді окремих розділів Конституції України, самостійних законів, самостійних розділів законів, чи підзаконних нормативно-правових актів тощо.

Разом із тим, до *спеціальних кваліфікуючих ознак інституту конституційного права* слід віднести: об’єктивне існування відносно самостійних груп політичних, економічних, соціальних, культурних та інших суспільних відносин, які в силу свого значення для суспільства і держави потребують конституційно-правового регулювання, тобто становлять предмет конституційного права; ототожнення вказаних груп суспільних відносин з основними напрямками і видами впливу конституційного права на суспільні відносини; наявність достатньої кількості матеріальних і процесуальних, установчих і регулятивних та інших видів конституційно-правових та інших норм права, необхідних для регулювання суспільних відносин, що є предметом конституційного права; наявність креативних, структурних і функціональних комплексних зв’язків між нормами, які регулюють суспільні відносини, що є складовою предмета конституційного права; об’єктивізацію системи норм конституційного та інших галузей права, що існують у межах інституту конституційного права в системі конституційного законодавства України.

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

У зв’язку з тим, що галузь права – це не просто сукупність норм, і між ними існують складні системні зв’язки, а жодна конституційно-правова норма

не діє ізольовано від інших, важливо відзначити особливості конституційно-правових інститутів. Виявити зв'язки між конституційно-правовими нормами – означає зрозуміти механізм конституційно-правового регулювання суспільних відносин.

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

Можна виділити такі види інститутів конституційного права України:

- а) за предметом правового регулювання: інститут загальних засад конституційного ладу України; інститут основ конституційного статусу особи і громадянина в Україні; інститут конституційних основ безпосередньої демократії; інститут законодавчої влади; інститут конституційно-правового статусу глави держави; інститут конституційних засад організації та діяльності органів виконавчої влади; інститут загальних засад судоустрою та судочинства; інститут загальних засад організації та діяльності прокуратури; інститут місцевого самоврядування, інститут основ адміністративно-територіального устрою України; інститут правового захисту Конституції України та інститут конституційного процесу;
- б) за функціями: установчі, регулятивні та охоронні інститути конституційного права України;
- в) за структурою: генеральні інститути (підгалузі), основні інститути та субінститути конституційного права;
- г) за галузевою приналежністю: галузеві та комплексні інститути конституційного права України;
- г) за призначенням у системі конституційного права України: функціональні інститути загальної частини конституційного права України та предметні інститути особливої частини конституційного права України;
- д) за формами та видами об'єктивізації в чинному законодавстві: конституційні та законодавчі інститути конституційного права України.

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

норм, що створюють конституційний інститут, в розділах Конституції України, законах, інших нормативно-правових актах.

Виходячи з цього, інститути можуть бути розподілені на *генеральні, основні і субінститути*. Як правило, *генеральні* інститути конституційного права регулюють найбільш об'ємні та важливі суспільні відносини, що є предметом конституційного права України, включають до свого складу інші інститути конституційного права, що вміщують матеріальні й процесуальні норми конституційного та інших галузей права. Ці інститути формуються в зв'язку зі специфікою окремих, найбільш широких різновидів суспільних відносин у предметі конституційного регулювання. Ці інститути адекватно відображають загальносистемні зв'язки. У них представлені всі види конституційних норм. До *генеральних інститутів слід віднести*: основи конституційного ладу; основи правового статусу особи; основи організації і функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування.

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

Усередині конституційних інститутів (генеральних і основних) виділяють відносно самостійні, спеціалізовані утворення – *субінститути*, які являють собою досить компактні спільності конституційних норм. До них відносять такі субінститути спільності конституційних норм, які закріплюють: основні соціально-економічні права; політичні права і свободи; гарантії основних прав і свобод; основні обов'язки громадян. Досить специфічним є *інститут основ конституційного ладу України*, який об'єднує норми, що закріплюють засади суспільного і державного ладу. Його норми впливають на суспільні відносини шляхом закріплення основ устрою суспільства і держави. Вони, як правило, не породжують конкретних правовідносин, але ж визначають головні політико-правові принципи, сутність правового впливу на всі сфери суспільного життя.

Ці норми спрямовані до всіх суб'єктів конституційно-правових відносин, мають конституційну форму вияву і є здебільшого нормами-принципами, нормами-завданнями, нормами-дефініціями, нормами-цілями. Норми цього правового інституту є основоположними для всіх інших інститутів конституційного права України, мають велике значення для всього правового регулювання, а не тільки в сфері конституційного права.

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

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

Інститут, який об'єднує норми, пов'язані з територіальним устроєм України, має особливості, зумовлені специфікою правового статусу суб'єктів цих державно-правових відносин, оскільки у складі України є АР Крим. Це конституційні норми, які містять положення про те, що територія України є єдиною, неподільною, недоторканною, цілісною, і будь-які зміни території і державних кордонів України без згоди народу України не дозволяються, що АР Крим є складовою частиною України і самостійно вирішує питання, віднесені до її відання. Цей конституційно-правовий інститут набуває дедалі більшої ваги у політико-правовому аспекті у зв'язку з визначенням правового статусу АР Крим, статусу областей.

1.4 Конституційно-правові відносини та їх загальна характеристика

Правовідносини є головним засобом, з допомогою якого вимоги юридичних норм втілюються в поведінці людей. Юридичні норми реально виявляють свої регулятивні властивості тільки тоді, коли вони починають функціонувати у правовідносинах. Саме у правовідносинах проявляється буття Конституції України, яке соціальне реалізується. Конституційно-правові відносини забезпечують зв'язок Основного Закону з найважливішими соціальними процесами і є результатом дії норм конституційного права. Але

вони виникають із практичної діяльності суб'єктів державно-правових зв'язків. Питання конституційно-правових відносин – одна із суттєвих проблем конституційного права, оскільки вияв їх характеру, змісту та специфіки допомагає відокремити конституційне право України від інших галузей права, розкрити його функціональне призначення, особливості регламентованих ним правових зв'язків.

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

Таким чином, змістом конституційно-правових відносин є юридичний зв'язок між суб'єктами у формі прав і обов'язків, передбачених відповідною правовою нормою конституційного права, тобто соціальна поведінка учасників цих відносин. Конституційно-правові відносини є основою правового регулювання у сфері політико-державного управління, і це визначає їх головну роль у регулюванні суспільних зв'язків.

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

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

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

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

У системі правовідносин конституційно-правовим відносинам належить провідне місце, оскільки вони визначають зміст правовідносин, що регламентуються іншими галузями права. Наприклад, правовідносинам громадянства притаманний постійний політико-правовий зв'язок громадянина і

держави, вони визначають широкий спектр правовідносин громадянина в різних сферах суспільного життя, в тому числі трудових, цивільно-правових та ін. Правовідносини громадянства – підстава для участі громадянина у політичному житті країни, виборчому процесі тощо.

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

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

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

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

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

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

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

Суб'єктами конституційно-правових відносин є: Український народ, населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці (при проведенні референдумів, виборів, реалізації інших форм прямого волевиявлення);

Верховна Рада України; Верховна Рада АР Крим; Президент України; комітети парламенту України, постійні комісії Верховної Ради АР Крим; народні депутати України, депутати Верховної Ради АР Крим, місцевих рад; Кабінет Міністрів України; Рада міністрів АР Крим; політичні партії та їх виборчі блоки; громадяни України; суди; прокуратура; Конституційний Суд України; Національний банк України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Центральна виборча комісія та ін.

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

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

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

Юридичні факти – численні, і їх можна класифікувати за різними ознаками. Найбільш обґрунтованою класифікацією юридичних фактів є класифікація, в основі якої – такі критерії: а) наслідки, які спричиняє юридичний факт: правоутворюючі, правозмінюючі, правосприяючі; б) форма юридичних фактів: позитивні й негативні; в) характер дії юридичного факту:

факти обмеженої, одноразової дії і факти-стани; г) характер зв'язку факту з індивідуальною волею особи: юридичні події, юридичні дії. Прикладом юридичного факту є утворення Президентом України Кабінету Міністрів України. Прикладами правозмінюючих фактів є: обрання Президента України, досягнення громадянином встановленого законом віку, набуття особою громадянства тощо. Правоприпиняючі факти припиняють конституційно-правові відносини одного порядку і спонукають становлення правовідносин іншого порядку. Позитивні юридичні факти викликають певні юридичні наслідки, а негативні – ні. У конституційному праві переважна частина юридичних фактів має позитивний характер. Прикладом негативних юридичних фактів є дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності, втрата депутатського мандата при відмові скласти присягу.

Залежно від характеру зв'язку з індивідуальною волею осіб юридичні факти поділяють на дії і події. Події – це такі обставини, які об'єктивно не залежать від волі і свідомості людей, але вказівка на них у конституційних нормах надає їм юридичної значущості, пов'язує з ними міру можливої і необхідної поведінки громадян, іноземців, державних та інших структур. До юридичних фактів-подій відносять: народження або смерть фізичної особи; досягнення відповідного віку; настання відповідного строку (Чергові вибори до Верховної Ради України проводяться у березні 1998 року. – ч. 2 п. 2 Перехідних положень Конституції України); стан здоров'я (повноваження Президента України припиняються достроково у разі неможливості виконувати ним свої повноваження за станом здоров'я – п. 2 ст. 108 Конституції). Дії – це факти, які залежать від волі людей. Вони поділяються на правомірні і неправомірні. Правомірні, в свою чергу, поділяються на юридичні акти та юридичні вчинки.

1.5 Джерела конституційного права України

Джерела конституційного права є однією з основних категорій цієї галузі права. Розуміння поняття «джерело конституційного права» сформувалося історично під впливом положень загальної теорії права, юридичної практики застосування цього терміна.

Поняття «джерело права» вперше було введено у науковий обіг понад дві тисячі років тому Тітом Лівієм. У своїй праці «Римська історія» він назвав Закони XII таблиць джерелами всього публічного і приватного права, оскільки вони стали витокami тогочасного діючого права для давньоримських правознавців. Таке розуміння джерела права ґрунтувалося на первинному

лінгвістичному значенні слова «джерело» (під ним В.І. Даль розумів «будь-який початок чи підставу, корінь чи причину, вихідне положення»).

У національній теорії права сформувалася точка зору, що під джерелом права прийнято розуміти офіційно-документальні форми вираження і закріплення норм права, що йдуть від держави чи визнані нею і мають юридичне загальнообов'язкове значення.

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

Джерела конституційного права поряд із загальними, видовими ознаками джерела права (видаються в межах повноважень відповідних суб'єктів правотворчості; мають відповідати нормативним положенням актів, що видані вищестоящими суб'єктами правотворчості; нормативний акт набуває загальнообов'язкової сили, передумовою чого є, як правило, його оприлюднення чи інше передбачене законодавством доведення до відома виконавців) наділені спеціальними юридичними ознаками. Спеціальні ознаки дають можливість відмежовувати джерела конституційного права від інших галузевих джерел права. Ці ознаки вказують на особливість джерел конституційного права за суттю, змістом, формою і суб'єктами правотворчості.

За своєю сутністю джерела конституційного права об'єктивно відображають волю Українського народу як на загальнодержавному, так і на локальному рівні та політику держави і безпосередньо виражають зміст владних відносин у суспільстві і державі.

За змістом джерела конституційного права мають загальнообов'язковий характер для всіх суб'єктів конституційно-правових відносин і є основою для формування інших галузевих джерел права.

За формою об'єктивації джерела конституційного права є зовнішньою формою вираження, проявом буття об'єктивно існуючих конституційно-правових норм (Конституція, закони України, Регламент Верховної Ради України, висновки і рішення Конституційного Суду України, акти місцевих референдумів тощо).

За суб'єктами правотворчості джерела конституційного права можуть об'єктивуватися у конституційно-правових нормах, встановлених чи санкціонованих виключно суб'єктами конституційної правотворчості Українським народом, державою чи суб'єктами місцевого самоврядування.

Отже, джерело конституційного права – це зовнішня об'єктивація волі Українського народу і політики Української держави, що передбачає надання їм чи визнання за ними певної юридичної сили у визначеній формі, тобто джерела конституційного права є нормативно-правовими актами волевиявлення народу або держави, що мають юридичну силу.

У своїй сукупності джерела конституційного права утворюють надзвичайно складну як за структурою, так і за змістом динамічну систему, елементами якої є акти, що містять конституційно-правові норми. Множинність конституційних відносин та різноманітність їх об'єктів обумовлюють різні види правових приписів, а відтак – різноманітність видів джерел конституційного права.

За змістом, тобто юридичною силою, джерела конституційного права поділяються на конституційні, законодавчі, підзаконні та локальні джерела. Підзаконні джерела конституційного права не можуть суперечити конституційним і законодавчим, а локальні джерела не можуть суперечити конституційним, законодавчим і підзаконним джерелам, тобто джерела конституційного права за змістом являють собою певну ієрархію.

Пріоритетним є, звичайно, конституційні джерела, адже конституція має найвищу юридичну силу. Конституція України – це єдиний нормативно-правовий акт найвищої юридичної сили, який є Основним Законом суспільства і держави, регулює найважливіші суспільні відносини, містить норми прямої дії, має особливий порядок прийняття, внесення до нього змін і доповнень та його захисту, гарантування. Конституція України як головне, системоутворююче джерело конституційного права України має ряд характерних ознак.

По-перше, Конституція за своєю сутністю є Основним Законом (*lex fundamentales*), що виражає волю Українського народу і політику держави; по-друге, за змістом Конституція має найвищу юридичну силу; по-третє, норми Конституції є нормами прямої дії; по-четверте, Конституція приймається і вводиться в дію відповідно до передбаченої законом спеціальної процедури. Спеціальна процедура передбачена і щодо внесення змін і доповнень до Основного Закону. По-п'яте, чинне законодавство передбачає спеціальний механізм правового захисту, гарантування Конституції.

Іншим конституційним джерелом, що має найвищу юридичну силу, є акти всеукраїнського референдуму щодо внесення змін до Конституції України. Акти всеукраїнського референдуму за своєю сутністю є волевиявленням Українського народу з найбільш важливих питань суспільного і державного життя, нормативним виявленням вищої і пріоритетної форми безпосередньої демократії. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від

27.03.2000 р. вони мають виключно імперативний характер, тобто є загальнообов'язковими до виконання на території України з часу їх оприлюднення, не потребують санкціонування з боку будь-якого державного органу, а їх невиконання чи неналежне виконання має своїм наслідком юридичну відповідальність.

У системі джерел конституційного права України конституційні акти всеукраїнського референдуму представлені рішеннями всеукраїнських референдумів 1 грудня 1991 р. і 16 квітня 2000 р.

Законодавчі джерела конституційного права України виражають волю Українського народу і політику, волю держави, мають вищу юридичну силу і виключне коло суб'єктів правотворчості, якими є Український народ і Верховна Рада України. Це нормативно-правові акти, що приймаються за особливою процедурою, мають вищу юридичну силу щодо інших джерел конституційного права, за винятком Конституції та актів всеукраїнського референдуму, і регулюють найбільш важливі комплекси суспільних відносин у сфері конституційного права.

Конституція України у ст. 92 передбачає коло питань, що визначаються виключно законами України (права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; громадянство; правосуб'єктність громадян; статус іноземців та осіб без громадянства; права корінних народів і національних меншин; порядок застосування мов та ін.) та встановлюються ними (Державний бюджет і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; порядок використання і захисту державних символів; державні свята тощо).

Законо різняться за своєю сутністю і змістом. У теорії конституційного права прийнято виділяти *конституційні закони*, *органічні закони*, *звичайні закони* та інші особливі різновиди законів. Щодо правової природи конституційних законів, то ця проблема широко дискутувалася у радянській державно-правовій науці, але на нормативному рівні вона не знайшла свого вирішення.

У сучасній вітчизняній науці конституційного права сформувалася думка, що *конституційні закони* – це: а) законодавчі акти, що вносять зміни і доповнення до Конституції; б) закони, прийняття яких прямо передбачене нормами Конституції, тобто конституційні нормативно-правові акти. Але, на відміну від ряду інших колишніх радянських республік, конституційні закони України існуючи де-факто, не ідентифікуються у нормативному визначенні, тобто не названі ні Конституцією, ні законами України.

Щодо *органічних законів*, то на сьогодні серед вітчизняних правознавців не існує єдиної точки на їх сутність і зміст та критерії розмежування з

конституційними та звичайними законами. У ряді держав, зокрема у Грузії, прийняття органічних законів передбачено нормами конституції, що визначають, які саме конституційно-правові відносини мають стати предметом правового регулювання органічного закону. Вважається, що такі закони відрізняються від конституційних тим, що вони доповнюють конституції, не змінюючи її основних принципів і не торкаються глибинної сутності. Проблема визначення суті та змісту органічних законів як джерел конституційного права перебуває у теоретичній площині, оскільки Конституція не передбачає необхідності їх прийняття, а чинне законодавство України не містить положень про органічні закони.

Особливим видом джерел конституційного права України є декларації, акти і конституційні договори. Вони займають особливе місце у системі джерел, оскільки їх прийняття є разовою, виключною подією у конституційній практиці держави.

Декларації – це нормативно-правові акти, що приймаються Верховною Радою України і нормативно проголошують, декларують основні засади державного і суспільного ладу чи політики держави з окремих найважливіших питань, не маючи загальнообов'язкового характеру. Це Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., Декларація прав національностей України від 1 листопада 1991 р.

Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. став унікальним джерелом для становлення і розвитку системи джерел конституційного права України. На відміну від Декларації, що стверджувала лише верховенство Конституції і законів УРСР на своїй території, Акт наголошував, що на території України мають чинність виключно Конституція і закони України. Подібні акти є важливими джерелами конституційного права й інших пострадянських республік.

Особливим і дещо нетрадиційним для України джерелом права став *Договір* «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. Поза неоднозначну оцінку, Конституційний Договір свого часу сприяв консолідації суспільства та розбудові держави.

Особливим видом джерел конституційного права України є *закони про регламенти і регламенти*, тобто кодифіковані нормативно-правові акти, що визначають порядок роботи і відповідні процесуальні форми діяльності окремих суб'єктів конституційної правотворчості в Україні і мають силу законів (Регламент Верховної Ради України, Регламент Конституційного Суду України).

До законодавчих джерел конституційного права належать *чинні міжнародні договори України*. Відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції чинні міжнародні договори є частиною національного законодавства виключно за умови надання згоди на їх обов'язковість Верховною Радою України. Але не всі ратифіковані міжнародні договори України є джерелами конституційного права, а лише ті з них, що регулюють суспільні відносини, які є предметом конституційного права. Це, як правило, міжнародні договори у сфері прав людини, громадянства, місцевого самоврядування тощо.

Підзаконні джерела конституційного права України – це нормативно-правові акти, що виражають волю Українського народу та політику держави, не суперечать Конституції України та законом України і розвивають їх положення. Це постанови та інші нормативно-правові акти Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України; постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України та нормативно-правові акти інших центральних органів виконавчої влади; рішення Центральної виборчої комісії і територіальних виборчих комісій; акти реагування Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; рішення та висновки Конституційного Суду України; нормативно-правові акти колишніх СРСР і УРСР. До локальних джерел конституційного права України належать, зокрема, нормативно-правові акти Автономної Республіки Крим і нормативно-правові акти інших суб'єктів місцевого самоврядування.

У науці конституційного права України дискутується питання про судову нормотворчість. Причина цієї дискусії полягає в суперечності нині романо-германської правової доктрини («*Non exemplis, sed, jidicandum est*» – «Неконкретні приклади, а закони мають юридичну силу») та юридичної практики конкретних держав. Радянська правова доктрина також вважала, що для соціалістичного права є неприпустимим судовий прецедент, оскільки «за режиму соціалістичної законності судові й адміністративні органи мають застосовувати право, а не творити його». Але ця догма мала подвійні стандарти, адже нерідко ненормативні рішення виконавчо-розпорядчих і державно-партійних органів (спільні акти) фактично визнавалися джерелами радянського державного права.

В Україні нормативні акти органів судової влади, Конституційного Суду України і судів загальної юрисдикції набули якісно нового змісту. Відповідно до п. 4 ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України приймає рішення та дає висновки у справах щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України. Тобто Конституційний Суд України має виключне право на офіційне тлумачення Конституції та законів України, що передбачає не лише скасування чи зміну окремих

положень цих нормативно-правових актів, а й видання нових конституційних нормативно-правових приписів.

Джерелами конституційного права України можуть бути визнані й окремі постанови Пленуму Верховного Суду України і судових колегій в їх мотивувальній частині (Постанова Пленуму Верховного Суду України № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 1 листопада 1996 р. тощо) та рішення судів загальної юрисдикції.

Важливим критерієм розмежування джерел конституційного права України є **територія їх дії**. Джерела конституційного права можуть бути загальнодержавними та локальними. Загальнодержавні джерела конституційного права діють на всій території України. Це – Конституція України, акти всеукраїнського референдуму, закони України, укази Президента України тощо. Локальні джерела конституційного права діють на певній території України і їх дія не поширюється на всю територію держави. У свою чергу локальні джерела конституційного права України поділяються на акти місцевих органів державної влади, акти Автономної Республіки Крим (акти референдуму Автономної Республіки Крим, постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим); акти інших суб'єктів місцевого самоврядування (акти місцевих референдумів, статuti територіальних громад міст й інших адміністративно-територіальних одиниць); акти підприємств, установ і організацій.

За часом дії джерела конституційного права поділяються на постійні і тимчасові. Більшість джерел конституційного права України мають постійно діючий характер, тобто приймаються на невизначений термін дії. Втрата ними чинності відбувається за умови набуття чинності іншим джерелом конституційного права, що скасовує дію попереднього. До постійно діючих джерел конституційного права належать Конституція України, акти всеукраїнського референдуму, закони України, висновки і рішення Конституційного Суду України тощо. Разом з тим ці джерела конституційного права не є «вічними». Чинне законодавство передбачає умови їх зміни, доповнення чи скасування. Наприклад, Розділ XIII Конституції України визначає механізм внесення змін до Основного Закону.

Тимчасові джерела конституційного права України діють на визначений період у чітко визначених хронологічних межах чи за визначених умов, після чого їх чинність втрачається. Зокрема, Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» набуває чинності у повному обсязі за умови оголошення надзвичайного стану і діє до його припинення.

За національною належністю джерела конституційного права поділяються на національні та міжнародні. До національних джерел

конституційного права слід відносити ті з них, що мають національне походження, тобто прийняті на території України відповідними суб'єктами конституційної правотворчості (Конституція України, закони України тощо). Міжнародні джерела конституційного права України – це чинні міжнародні договори України у сфері конституційного права, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Тобто джерела міжнародного права – це акти, що імплементовані у чинне конституційне законодавство (Пакти про громадянські, політичні, економічні, соціальні та культурні права людини тощо).

Розвиток системи сучасних джерел конституційного права України значною мірою пов'язаний із досягненнями і прорахунками конституційно-правової реформи 2014 р., а її подальші якісні зміни – з оновленням Основного Закону нашої держави. Цей процес неодмінно позначиться на системі сучасних джерел конституційного права України і національній правовій системі в цілому.

Система джерел конституційного права України вирізняється своєю багатоаплановістю та різноманітністю юридичних форм. Її основними складовими елементами є джерела конституційного права та групи, що відображають політичну волю не лише держави, а й інших суб'єктів конституційної правотворчості, таких як Українського народ, територіальні громади тощо.

Система джерел конституційного права України – це сукупність взаємопов'язаних і взаємообумовлених конституційних, законодавчих, підзаконних та локальних нормативно-правових актів, що є зовнішньою об'єктивацією волі Українського народу і політики держави.

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

Особливе місце серед джерел конституційного права України належить Конституції України, в якій закріплюються найбільш принципові державно-правові норми загального характеру. Вони мають установчий характер та найвищу юридичну силу, стосуються всіх сфер життя суспільства: політичної,

економічної, соціальної, духовної. Таким діапазоном змісту своїх норм Конституція України суттєво відрізняється від інших джерел конституційного права. Важливо й те, що в ній визначається багато інших видів джерел цієї галузі національної правової системи. Норми Конституції України стосуються кожного громадянина, усіх суб'єктів суспільних відносин.

Особливе місце Конституції України в системі джерел конституційного права зумовлюється декількома фундаментальними факторами: характером регульованих нею суспільних відносин, які за своїм змістом є конституційними; цілеспрямованим впливом на розвиток законодавства, всіх джерел права; найвищою юридичною силою; високим ступенем нормативного узагальнення; прямою дією норм Основного Закону.

Конституція є найбільшим юридичним здобутком, насамперед, суспільства. Її призначення полягає в регулюванні найважливіших суспільних відносин у суспільстві та державі. Тобто конституція, у власному розумінні цього слова, є, як правило, основним законом держави та суспільства, який має найвищу юридичну силу, регулює найважливіші суспільні відносини, має особливий порядок прийняття, внесення до неї змін та її охорони.

Конституція України 1996 р. врахувала досягнення вітчизняної й світової конституційної наукової думки і практики конституційного будівництва. Вона є втіленням національної ідеї й ментальності українського народу, доказом здатності української нації як політичної й етнічної спільноти до державотворення і правотворчості.

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

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

1.6 Предмет, завдання і система науки конституційного права

Становлення України як суверенної правової держави потребує вивчення широкого кола державно-правових проблем з урахуванням вітчизняного державотворення і зарубіжного досвіду регулювання конституційно-правових

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

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

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

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

Становлення правової держави пов'язане з формуванням в Україні дієздатних владних структур на основі принципу поділу влади між

законодавчою, виконавчою та судовою, що також є предметом науки конституційного права. До предмета науки конституційного права також належать питання розмежування владних повноважень між центром і регіонами, адміністративно-територіального устрою, державних символів, конституційно-правової відповідальності, розв'язання державно-правових конфліктів.

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

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

Наука конституційного права України має свої завдання, головними з яких є проникнення в сутність та призначення відповідної галузі права, розкриття основоположних політико-правових принципів галузі, тенденцій розвитку конституційного права України в цілому і його конституційних інститутів. Особлива увага приділяється основам конституційного ладу, в якому втілюються головні напрями побудови в Україні правової, демократичної держави, взаємовідносин особи і держави, становлення суверенітету народу України та форми його реалізації.

Наука конституційного права України – цілісна система знань. Це означає, що в її складі є відносно відокремлені комплекси теоретичних положень, теорій, концепцій, які базуються на основі пізнання сутності суспільних відносин, тенденцій їх розвитку в конституційно-правовому полі. Вони тісно між собою зв'язані, оскільки одні теоретичні висновки і положення

є основою для інших. Тому система науки конституційного права України являє собою підпорядковану сукупність відносно самостійних комплексів теоретичних положень, їх логічний взаємозв'язок.

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

Однак це не означає, що система конституційного права України як галузі права повинна ототожнюватися із системою науки, оскільки перед нею стоять більш складні завдання, аніж роз'яснення призначення відповідних норм та інститутів права, її завдання включає аналіз загальних закономірностей розвитку конституційного права як галузі права, вивчення предмета цієї галузі, методів конституційно-правового регулювання суспільних відносин, суб'єктів та об'єктів, інститутів, місця галузі в системі права України. Наука визначає свій предмет, систему, методи дослідження, джерела науки.

Система науки Конституційного права України

I. Сукупність теоретичних висновків і положень із зазначених проблем становить перший розділ системи науки, який має назву «Конституційне право України як галузь права і наука».

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

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

суспільства актуальною є проблема державно-правового забезпечення захисту основ конституційного ладу.

IV. Самостійним і досить актуальним є розділ науки конституційного права України, присвячений основам правового статусу людини і громадянина, який включає в себе цілісний комплекс теоретичних положень, висновків і концепцій щодо громадянства України, класифікації основних прав і свобод громадян, тенденцій їх конституційного регулювання на сучасному етапі, характеристики основних обов'язків. Наука аналізує громадянські, політичні, соціально-економічні, культурні права громадян України, механізм, проблеми і труднощі їх реалізації, гарантії прав і свобод в умовах перехідного стану суспільних відносин. У межах цього розділу науки вивчаються правові проблеми статусу іноземців, осіб без громадянства, національних меншин, біженців, реалізації обов'язків громадян.

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

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

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

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

Наука конституційного права України, формулюючи відповідні теоретичні дослідження, висновки, пропонуючи нові концепції, спирається на

теоретичні джерела філософського, соціологічного характеру, на здобутки теорії держави та права, психології, науки управління, політології. До таких джерел належать праці вітчизняних і зарубіжних вчених, які розкривають насамперед питання демократії, самоврядування, поділу влади і взаємодії владних структур, основ конституційного ладу, верховенства права, побудови правової держави тощо. Концепції і теоретичні підходи вітчизняних і зарубіжних авторів є різними, оскільки ґрунтуються, як правило, на різних методологічних засадах, їх критичне осмислення має велике значення для наукового процесу, збагачення науки конституційного права України світовим досвідом конституційно-правового регулювання суспільних відносин. Однією з важливих закономірностей розвитку наукових досліджень в Україні з конституційної тематики є врахування більшою мірою, ніж раніше, як вітчизняного, так і зарубіжного досвіду.

Джерелами науки конституційного права України насамперед є правові акти, що містять конституційно-правові норми. Серед них чільне місце посідає Конституція України. Неабияке значення мають також закони. За останні п'ять років в Україні прийнято чимало законів, які є важливим джерелом науки конституційного права і в яких втілено багато ідей вчених-конституціоналістів. Наука обґрунтовує закладені в нормативних актах концепції і поняття, виявляє тенденції правового регулювання суспільних відносин, розкриває взаємозв'язок між конституційними інститутами, дає доктринальне тлумачення відповідних нормативних приписів.

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

Наука конституційного права України не може повною мірою виконувати свої завдання і функції, якщо вона не матиме своїм джерелом реальну конституційно-правову практику, тобто ті процеси, що відбуваються на основі конституційних норм та інститутів. Тому наука для своїх висновків, теоретичних положень має своїм джерелом практику діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, політичних партій, інших суб'єктів конституційно-правових відносин. Сьогодні ця практика стає дедалі різноманітнішою, поліфонічною, а з деяких питань – досить нестабільною, зі значними суперечностями. Аналізуючи наявну практику розвитку державно-правових процесів, наука конституційного права України пропонує моделі і

механізми розв'язання державно-правових конфліктів, колізій нормативних приписів. Це одне із важливих завдань науки на сучасному етапі її розвитку.

Наука конституційного права України перебуває на етапі становлення. Актуальні проблеми конституціоналізму, державотворення, правового статусу людини і громадянина, конституційного ладу, організації і функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування, територіального устрою, правового статусу структур громадянського суспільства, виборів, референдумів, державно-правової конфліктології, конституційно-правової відповідальності аналізуються в працях вітчизняних вчених. Цим та іншим актуальним проблемам конституційного права увагу приділяють такі вітчизняні вчені, як: О. Бандурка, Ю. Битяк, Л. Бориславський, В. Кампо, А. Колодій, О. Копиленко, М. Малишко, Г. Мурашин, В. Медведчук, Н. Нижник, М. Орзіх, В. Погорілко, О. Петришин, О. Святоцький, А. Селіванов, П. Стецюк, В. Тацій, В. Тихий, Ю. Тодика, М. Цвік, Ю. Шемшученко, О. Фрицький.

1.7 Конституційне право України як навчальна дисципліна

Конституційне право України як навчальна дисципліна викладається в державних і недержавних юридичних вузах, на юридичних факультетах, її обсяг і зміст визначаються навчальними програмами, які розробляються кафедрами і затверджуються вченими радами вузів і факультетів. Як навчальна дисципліна вона має вузький зміст, аніж однойменна наука, і спрямована на розкриття основних понять і змісту предмета конституційного права України як галузі і науки, висвітлює методологію науки, розвиток науки конституційного права на сучасному етапі, розкриває основні положення вчення про Конституцію; функції, принципи, юридичні властивості Конституції, її мову і стиль, порядок прийняття і зміни, аналізує особливості конституційних норм і конституційних інститутів, дає загальну характеристику чинної Конституції України, розкриває основні положення Конституційного договору між Верховною Радою України і Президентом України, Концепцію нової Конституції України.

До завдань конституційного права як навчальної дисципліни також належить розкриття основ конституційного ладу і його захисту, конституційно-правового закріплення суверенітету українського народу, політичного та ідеологічного плюралізму, народовладдя, конституційної відповідальності, поділу влади і взаємодії владних структур, закріплення верховенства права, роз'яснення положень верховенства Конституції України, прямої дії конституційних норм, підстави дії на території України міжнародних договорів, конституційно-правових основ проведення мовної політики тощо. Конституція

вперше на конституційному рівні закріпила положення про те, що держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України. Україна дбає про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави.

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

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

Проблема прав людини і громадянина на сучасному етапі набуває дедалі більшого значення як у внутрішньополітичному, так і зовнішньополітичному аспектах. Тому потрібно досить чітко орієнтуватись у даній тематиці, оскільки вона пов'язана з конституційно-правовим забезпеченням прав і свобод особи, розвитком демократії в нашій країні, з формуванням правової держави і демократичного громадянського суспільства. Тому в навчальному курсі з конституційного права України суттєве значення надається питанням прав і свобод людини і громадянина, відповідності конституційного регулювання основ їх правового статусу міжнародним стандартам прав людини, розкриваються принципи конституційного статусу громадянина, тенденції конституційного закріплення основних прав, свобод і обов'язків громадян країни, аналізуються громадянські, політичні, соціально-економічні та культурні права і свободи, механізм їх захисту, особливості правового статусу в Україні іноземців і біженців, гарантії прав національних меншин. Значна увага

приділяється гарантованості прав громадян в умовах надзвичайного стану. Дається поняття громадянства, перелічуються категорії осіб, які є громадянами України, аналізуються підстави набуття і припинення громадянства, громадянство дітей при зміні громадянства батьків, компетенція органів, які беруть участь у вирішенні питань, пов'язаних з громадянством, процедури з питань громадянства. Все це дає широкий діапазон світоглядних уявлень щодо однієї з найважливіших політико-правових проблем сучасності – права і свободи людини та громадянина.

Формування демократичного громадянського суспільства передбачає якісне конституційне регулювання основних його структур. Тому в межах навчального курсу аналізується правовий статус релігійних організацій, засобів масової інформації. Зокрема, висвітлюються права релігійних організацій та громадян, що пов'язані зі свободою віросповідання, розкриваються основи взаємовідносин державних органів і релігійних організацій, статус політичних партій, інших громадських об'єднань, порядок утворення і припинення їх діяльності, правові основи контролю держави за організацією і функціонуванням громадських об'єднань. Аналізуються правове становище засобів масової інформації, їх види, взаємовідносини з державою й особою.

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

У межах навчального курсу аналізуються поняття, предмет та види референдумів в Україні, порядок їх підготовки і проведення, визначення підсумків, правові наслідки звичайних референдумів і дорадчого опитування. Висвітлюються поняття виборчої системи і виборчого права, типи виборчих систем у світі, в Україні, розкриваються принципи виборчої системи, порядок призначення виборів народних депутатів України, депутатів місцевих рад, процедури голосування і підбиття його підсумків, умови й порядок проведення повторного голосування і повторних виборів, особливості виборів Президента України. Аналізуються правовий статус Верховної Ради України, її структура, компетенція, функції, розглядається правове становище Голови Верховної Ради, комітетів, дається загальна характеристика правового статусу народного депутата України, депутатів місцевих рад, їх повноваження на сесіях, у постійних комісіях, у зв'язках з державними і громадськими об'єднаннями, виборцями, розкриваються гарантії депутатської діяльності, відповідальності депутатів. Висвітлюються правовий статус Президента України як глави держави, його компетенція, гарантії діяльності, правове становище КМУ, місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування.

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

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

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

Контрольні питання

1. Що собою становлять загальнолюдські, політико-правові цінності в науці конституційного права?
2. Які праці вітчизняних або зарубіжних вчених безпосередньо чи опосередковано стосуються проблем, пов'язаних з предметом науки конституційного права?
3. В чому полягає універсальність методу конституційного регулювання?
4. Юридична природа джерел конституційного права.
5. Створення та прийняття конституційно-правових актів.

6. Порівняйте поняття «конституційне право як наука» та «конституційне право як навчальна дисципліна» за змістом, обсягом, джерелами, роллю, функціями.
7. Охарактеризуйте основні методи науки конституційного права.

**Рекомендовані нормативно-правові акти та література
для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів**

Основні нормативно-правові акти і література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 (редакція від 02.03.2014) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Конституційне право України : підручник для студ. вищих навч. закл. / Л.К. Байрачна та ін. – Х. : Право, 2010. – 543 с.
3. Конституційне право України: навч. посіб. / О.О. Майданник. – К.: Алерта, 2011. – 380 с.
4. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. В.Я. Тацій, В.М. Литвин, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін.; [2-ге вид., перероб. і доп.] – Х.: Право, 2011. – 1128 с.
5. Орзих М.Ф. Конституционное право Украины : учеб.-метод. пособие / М. Ф. Орзих, А.Р. Крусян ; М-во образования и науки, молодежи и спорта Украины, Нац. ун-т "Одес. юрид. акад.". – Изд. 4-е, перераб. и доп. – О.: Фенікс, 2011. – 223 с.
6. Погорілко В.Ф. Конституційне право України: підручник / В.Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – 2-ге вид., переробл. та доопр. – К.: Прав. єдність: Алерта, 2010. – 432 с.
7. Скрипнюк О.В. Конституційне право України : підручник / О.В.Скрипнюк. – К.: Ін Юре, 2010. – 672 с.

Додаткові нормативно-правові акти і література

1. Білоус А.О. Генеральні інститути як елемент системи конституційного права / А.О. Білоус, С.П. Гребенко // Держава і право: зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. – 2001. – Вип. 11. – С. 128–132.
2. Бровченко Н.В. Юридичні факти в конституційному праві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н.В. Бровченко; Маріуп. держ. ун-т. – Маріуполь, 2012. – 20 с.
3. Васильченко О.П. Акти уповноваженого Верховної ради України з прав людини: аналіз правової природи / О.П. Васильченко // Наше право. – 2010. – № 4. – ч. 2. – С. 11–17.

4. Васильченко О.П. Загальновизнанні принципи, норми міжнародного права та міжнародні договори України як джерела конституційного права / О.П. Васильченко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 4. – С. 218–224.

5. Васильченко О.П. Основні етапи розвитку джерел конституційного права України / О.П. Васильченко // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 4. – С. 89-93.

6. Васильченко О.П. Судова нормотворчість у системі джерел конституційного права України / О.П. Васильченко // Держава і право. – 2007. – Вип. 36. – С. 241–245.

7. Мяловицька Н.А. Конституція Автономної Республіки Крим як джерело конституційного права України / Н.А. Мяловицька // Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. – Юридичні науки. – 2005. – № 65–66. – С. 8–10.

8. Петрученко К.І. Історичні аспекти становлення нормативно-правових актів місцевого самоврядування як джерел права / К.І. Петрученко // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2012 – № 1. – С. 14–19.

9. Сав'як О.В. Правовий звичай у системі джерел конституційного права України / О.В. Сав'як // Держава і право: зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. – 2007. – Вип. 36. – С. 225–231.

10. Федоренко В.Л. Акти місцевих референдумів як джерела конституційного права України / В.Л. Федоренко, Л.В. Черничка // Держава та регіони. Серія: Право. – 2010. – № 1. – С. 20–27.

РОЗДІЛ 2

ОСНОВИ ТЕОРІЇ КОНСТИТУЦІЇ. КОНСТИТУЦІЯ ТА КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ В УКРАЇНІ

2.1 Поняття конституції та конституціоналізму

Для України Конституція 28 червня 1996 р. стала символом консолідації Українського народу в розбудові України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Водночас Конституція 1996 р. є найважливішою категорією національного конституційного права, його серцевиною.

Термін «Конституція України» є досить поширеним не лише у науці конституційного права, а й в інших юридичних науках, а також у повсякденному вжитку. Він є похідним від іншої історично сформованої юридичної категорії «конституція», яка виникла задовго до зародження самого конституційного права як галузі права і вживалася у різних значеннях у багатьох сферах суспільного життя.

Конституція (від лат. *constitutio* – установлення, устрій) у матеріальному розумінні – писаний акт, сукупність актів або конституційних звичаїв, які проголошують і гарантують права й свободи людини та громадянина, а також визначають основи суспільного ладу, форму правління й територіального устрою, основи організації центральних і місцевих органів влади, їх компетенцію і взаємовідносини, державну символіку та столицю; у формальному розумінні – це закон або група законів, які мають вищу юридичну силу стосовно інших законів.

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

У конституційному праві розрізняють **фактичну** і **юридичну конституції**.

Фактична конституція – це наявний суспільний устрій (конституційний лад), основою якого є ті об'єктивні відносини, які визначають найсуттєвіші економічні, політичні, соціальні та інші характеристики

суспільства. Іншими словами, фактичну конституцію становлять органічно взаємопов'язані економічна, політична і соціальна основи суспільства.

Фактична конституція існує в будь-якому (у тому числі безкласовому) суспільстві незалежно від того, чи має юридичне закріплення.

Юридична конституція є офіційним визнанням фактичного стану речей, засобом правового впорядкування реальних суспільних відносин.

Фактична і юридична конституції цілком самостійні явища, які не можна ототожнювати. Проте юридичну конституцію можна вважати похідною від фактичної.

Фактична конституція зазвичай випереджає юридичну в часі. Це засвідчує, наприклад, стан справ в Україні періоду 1991-1996 рр. Юридична конституція України 1978 р. зі змінами й доповненнями, внесеними в зазначені строки, значно відставала від фактичної конституції, гальмуючи розвиток основних суспільних відносин. З огляду на це достосовання юридичної конституції до фактичної було першочерговим завданням конституційного будівництва.

Фактична конституція визначає структурні й функціональні характеристики юридичної конституції, основними з яких є реальність і відповідність фактичним конституційним відносинам, без чого конституція є фіктивною. Якщо фактична і юридична конституції збігаються, то конституційна система є реальною, якщо ж вони не збігаються, існують відокремлено, то конституційна система є фіктивною, нереальною.

Розбіжності між фактичною і юридичною конституціями можуть існувати в будь-якій країні. І це природно, оскільки певна їх розбіжність запрограмована власне розвитком конституції. Однак у країнах розвиненого конституціоналізму ця розбіжність недовготривала: юридична конституція вчасно достосовується до фактичної. Це стабілізує суспільні відносини, упорядковує їх згідно з цілями і завданнями конституційно-правового регулювання.

Розбіжності між фактичною і юридичною конституціями свідчать про те, що частина норм юридичної конституції стала фіктивною, тобто не відповідає дійсності. Такий стан негативно впливає на суспільні відносини, дестабілізує правову систему, робить її неефективною. У цьому разі потрібно або достосувати юридичну конституцію до реальної дійсності, або навпаки, достосувати фактично існуючі суспільні відносини до конституції.

Юридична наука досліджує *формальну* і *матеріальну* конституції.

Формальна конституція складається з одного закону або низки законів. Такою була конституція Австро-Угорщини 1867 р., такими є чинні конституції

Швеції (складається з трьох конституційних актів) і Фінляндії (складається з чотирьох органічних законів).

Матеріальна конституція складається з великої кількості писаних нормативних актів і конституційних звичаїв, наприклад, такою є чинна конституція Великої Британії.

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

Поряд з терміном «конституція» вживається термін «основний закон». Вважається, що для позначення нормативно-правового акта з юридичними властивостями основного закону термін «конституція» уперше був вжитий 1780 р. в північноамериканському штаті Масачусетс. Для відповідних цілей цей термін було використано 1787 р. і в новоутвореній федеративній державі США. Згодом він був прийнятий у Франції (1791 р.) і поширився в усьому світі. Термін «основний закон» для позначення конституційного акта вперше був використаний 1809 р. в тексті документа «Форми правління у Швеції». У 1814 р. основним законом було названо чинну й нині конституцію Норвегії, а також прийняту того ж року конституцію Нідерландів.

Доволі поширений у конституційному праві й термін «конституціоналізм». **Конституціоналізм** – це:

- 1) правління, обмежене конституцією, політична система, що спирається на конституцію і конституційні методи правління;
- 2) політико-правова теорія, що обґрунтовує необхідність встановлення конституційного ладу.

Конституціоналізм визначають також як теорію і практику конституційного будівництва. Теорія, доктрина, згідно з якою здійснюється конституційне будівництво, формуються найважливіші суспільні й державні інститути, є важливою складовою конституціоналізму. Такі положення останнього, як теорія розподілу влад, парламентаризм, проголошення прав і свобод громадян є надбанням цивілізації.

Елементами конституціоналізму є фактична і юридична конституція, конституційна теорія і практика, конституційні відносини. Конституціоналізм не можна ототожнювати з конституційним законодавством або процесом його реалізації, оскільки це складові конституціоналізму.

Конституціоналізм є барометром прогресу, розвитку суспільства. Криза суспільства – це насамперед криза його конституціоналізму. Основними

проявами такої кризи є істотні розбіжності між конституцією фактичною та юридичною, конституційною правосвідомістю і офіційною політико-правовою доктриною.

Сутність конституції виявляється в її внутрішній основі, змісті, найважливіших якостях і властивостях, які визначають усі специфічні та функціональні характеристики основного закону суспільства й держави. У процесі аналізу сутності конституції будь-якої держави постає низка питань: та або інша конституція є конституцією власне держави чи суспільства? Конституція є політичним чи правовим актом? Вона закріплює лише існуючі відносини чи містить також програмні положення, спрямовані на майбутнє?

Навряд чи можна стверджувати, що будь-яка конституція є конституцією виключно держави чи суспільства. Як свідчить практика переважної більшості країн, конституції поряд із закріпленням основ державного ладу, найважливіших державних інститутів визначають також вихідні положення, що характеризують певний суспільний устрій, систему власності, соціально-економічні й політичні відносини, рівень духовного життя країни.

За загальною характеристикою конституція – це насамперед основний закон держави. Крім того, вона визначає основи суспільного ладу. Будь-яка конституція виникає й діє передусім для того, щоб визначити устрій (лад) держави, а не суспільства, проте вона не може бути індиферентною до проблем суспільства.

Щодо питання, політичним чи правовим актом є конституція, слід зазначити, що кожна конституція орієнтована на здійснення такої політики, яка відповідає потребам суспільства. Однак у справді демократичних державах політика не може виходити за межі права, закладених у ньому високих моральних принципів. Конституція є політико-правовим актом.

Конституція – це не програма розвитку держави і суспільства та відповідних дій у межах цього розвитку. Вона ґрунтується передусім на реальних досягненнях суспільства. Конституції зазвичай приймаються на різких зламах розвитку суспільств. Тому цілком логічно, що в конституціях багатьох країн поряд зі статтями, що закріплюють становище, яке склалося в певній сфері державного будівництва й розвитку суспільства, існують норми, які ще тільки слід реалізувати.

Зазвичай конституція – це своєрідний суспільний договір, який фіксує й узгоджує політичні інтереси різних соціальних груп, прошарків, класів тощо.

За словами німецького соціаліста Ф. Лассалля, чинна конституція – це фактичне співвідношення сил у країні; писана конституція лише тоді надійна й має значення, коли є точним відтворенням реальних співвідношень соціальних сил.

Конституція – категорія історична. Окремі елементи конституції були сформульовані у працях давньогрецьких філософів, зокрема Платона і Арістотеля, указах імператорів Стародавнього Риму, які мали силу джерел права, актах конституційного типу – хартіях. За свідченням істориків і правників, ідея створення конституції виникла в Англії. У XVII ст. там було прийнято такі важливі конституційні акти, як «Форма правління державою Англії, Шотландії, Ірландії та володіннями, які їм належать. Знаряддя управління» (1653 р.), Хабеас Корпус акт (1679 р.), Білль про права (1688 р.).

Поява конституцій у сучасному їх розумінні пов'язана з епохою буржуазних революцій. Першими такими конституціями вважаються конституції штатів Північної Америки: Декларація прав Віргінії (1776 р.), Білль про права Пенсільванії (1776 р.), конституція Північної Кароліни (1776 р.), конституція Меріленда (1776 р.), конституційні акти інших штатів. У 1787 р. установчими зборами була розроблена і згодом конституційними конвентами штатів ратифікована конституція США.

До перших належать Конституція Пилипа Орлика 1710 р., а також конституції Франції й Польщі 1791 р.

Протягом першої половини XIX ст. конституції були прийняті майже в усіх країнах Західної та Центральної Європи, а у другій його половині – у країнах Латинської Америки, Канаді й Новій Зеландії. Конституція – категорія правова. Як правило, вона становить єдиний правовий акт або систему таких актів, за допомогою яких народ чи органи держави, що діють від його імені, встановлюють основні принципи устрою суспільства й держави, форми безпосередньої демократії, а також визначають статус державної влади і місцевого самоврядування, механізми їх здійснення, закріплюють права і свободи людини й громадянина.

Конституція – особливий інститут правової системи держави, що має правове верховенство стосовно всіх інших її актів. Це не просто закон країни, а основний її закон, закон законів, як називав його К. Маркс. Конституція оформляє національну систему права, об'єднує чинне законодавство, визначає основи законності й правопорядку у країні.

Конституція становить основу правової системи держави. Це означає, що норми всіх галузей права, нормотворча і правозастосовча діяльність щодо здійснення правових приписів повинні бути зорієнтовані на конституцію. Правова система держави - доволі широке поняття. Елементами цієї системи є також усі юридичні установи (суди, прокуратура, різні інспекції, які стежать за дотриманням норм права відповідно до профілю), державні органи, які видають правові акти (парламенти, органи місцевої державної

влади), державні та громадські організації, громадяни, яким адресуються правові приписи.

Конституція – категорія політична. Її норми безпосередньо пов'язані з політикою держави; у конституції закріплюються основні засади політики держави і суспільства.

Конституції притаманна велика єднальна сила щодо охоплення всіх верств населення, усіх політичних сил процесом досягнення порозуміння в суспільстві.

2.2 Конституція: класифікація та форма

Важливе значення має класифікація конституцій, яка хоч і є умовною, але дає можливість орієнтуватися в їх багатоманітності, допомагає краще їх відрізнити, зіставляти одну з іншою, розуміти особливості їх змісту і структури.

Класифікація допомагає точніше зрозуміти природу і особливості конституцій, глибше вникнути в їх зміст. Конституції можна класифікувати за різними ознаками.

Існують різні *класифікації конституцій*.

За часом дії конституції поділяють на *тимчасові* та *постійні*. Часта зміна конституції зумовлюється нестабільністю політичної та економічної обстановки, частою зміною верхніх ешелонів влади. Так, до середини 60-х років XX ст. історія Гаїті налічувала 23 конституції, Венесуели – 22, Болівії – 20. Фактично кілька конституцій було прийнято в Україні впродовж 1917-1920 рр. (універсали, гетьманські закони, власне конституції).

За державним режимом конституції бувають *демократичні* та *авторитарні* (у тому числі тоталітарні), за формою правління – *монархічні* та *республіканські*, за формою територіального устрою – *федеративних* та *унітарних держав*, за порядком внесення змін і доповнень – *гнучкі*, *жорсткі* та *змішані*.

Залежно від процедури прийняття розрізняють конституції *открийовані* (даровані), *«народні»* (тобто прийняті на підставі проведення референдуму), *прийняті парламентом*, *установчими зборами*, *місцевими представницькими органами*.

Конституції різняться за *формою і структурою*.

Форма конституції – це спосіб відтворення і організації конституційних норм та інститутів. Конституція може функціонувати у вигляді моноконституційного акта чи сукупності актів. Конституції першого виду називають ще *кодифікованими*, другого – *некодифікованими*. До першого виду належать колишні радянські конституції, колишні конституції Німеччини,

Іспанії, Мексики, до другого - конституції Швеції і колишньої Чехословаччини. Конституція Великої Британії належить до конституцій змішаного виду. Вона об'єднує парламентські закони, судові рішення-прецеденти, доктринальні тлумачення, статути, конституційні угоди, які містять так звані конвенційні норми.

Іноді з'являються і тимчасово діють **неписані конституції**, які не мають формального закріплення (наприклад, у Румунії).

За розглянутою класифікацією конституцій Конституція України є **формальною, постійною, демократичною, республіканською, унітарною, змішаною, прийнятою парламентом, кодифікованою**.

2.3 Юридичні властивості Конституції України

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

До **основних рис конституції** належать такі:

- засадничий характер, оскільки предметом конституційного регулювання є фундаментальні, найважливіші політико-правові, суспільні відносини, що відтворюють сутність суспільства;
- народний характер, який полягає в тому, що конституція відбиває інтереси народу і покликана служити йому;
- реальний характер, тобто відповідність конституції суспільним відносинам, які фактично склалися;
- стабільний характер.

Правовий захист Конституції України здійснюють:

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4 Функції Конституції України

Сутність конституції виявляється в її **функціях**, зумовлених її змістом, роллю в регулюванні суспільних відносин і задоволенні соціальних потреб. Функції конституції відтворюють її вплив на суспільні відносини, зокрема, напрями чи способи цього впливу.

Функції конституції поширюються на всі сфери суспільного життя, на ті суспільні відносини, які охоплені її дією. Вони мають багато спільного з основними функціями права і базуються на них.

Роль конституції в суспільстві проявляється в її функціях, під якими слід розуміти суспільне призначення конституції та способи реалізації її норм. Питання про функції конституції є спірними. Різні вчені виділяють різну їх кількість.

Функції конституції поділяють на соціальні, або об'єктні, і нормативно-правові, або технологічні. До *соціальних (об'єктних) функцій* належать насамперед політична, економічна, ідеологічна (культурна), до нормативно-правових (технологічних) - установча, правотворча, охоронна (правоохоронна), інтегративна, системотворча та ін.

Політична функція конституції полягає в тому, що вона формує найактивніше, найістотніше в політиці: належність влади у країні, внутрішню і зовнішню політику, державний лад. Саме конституція закріплює інтереси й волю народу, його державний і національний суверенітет на найвищому законодавчому рівні. У конституції визначені правила політичної боротьби, відносини між політичними партіями й іншими політизованими об'єднаннями громадян з приводу завоювання, використання і утримання влади.

Економічна функція конституції полягає в тому, що вона фіксує основні суспільні відносини, які становлять економічний лад (економічну систему) суспільства, базу для функціонування всіх інших інститутів. Закріплення в конституції фундаменту суспільства, різноманітних форм власності створює необхідні умови для реалізації економічної політики країни, ефективного функціонування її господарського механізму.

Ідеологічна (культурна) функція конституції полягає в її визначальному впливі на волю й поведінку мас. Акумулюючи найістотніші моменти світогляду з базовою ідеєю народного суверенітету, суверенітет демократичної, соціальної і правової держави, конституція водночас формує певний тип суспільної свідомості, невіддільною складовою якої є правосвідомість. Це сприяє формуванню позитивних установок, подоланню деструктивних, антигромадських мотивів.

Установча функція конституції полягає в тому, що вона встановлює найважливіші інститути суспільства й держави, визначає їх спрямованість. На основі установчих норм визначається устрій держави, впроваджуються насамперед політичні й управлінські структури, різноманітні інститути демократії, закріплюється система державних органів, визначаються їх повноваження. Конституція є основою розбудови й діяльності держави і суспільства, законодавства загалом, політичних і корпоративних установ країни.

Правотворча функція конституції реалізується, зокрема, за допомогою норм, які визначають основи правового статусу суб'єктів конституційних відносин: громадян, державних і громадських органів.

Охоронна (правоохоронна) функція конституції полягає в забезпеченні належної дії певних її інститутів і норм, що досягається за допомогою специфічного механізму відповідальності. В основу такого механізму покладено конституційні санкції: визнання поведінки неконституційною, скасування чи призупинення дії актів державних органів тощо.

Інтегративна функція конституції полягає в її ролі як своєрідного інструменту, що об'єднує всі ланки правової системи в одне ціле. Типовими під цим оглядом є конкретні норми конституції щодо економічної системи, що визначають вихідні положення для цивільного, земельного, господарського та інших галузей права.

Системотворча функція конституції визначає принципові вимоги до призначення, змісту й методів галузей права, окреслює єдині засади правотворчості та застосування права, законності, правопорядку, а також є своєрідним нормативним орієнтиром.

Основне призначення конституції – закріплення й гарантування фундаментальних прав людини та громадянина, упорядкування й організація державної влади, утвердження загальнолюдських цінностей, на яких ґрунтується будь-яке суспільство.

2.5 Основні етапи розвитку конституційних актів на території України

Розвиток конституційних актів на території України має довгочасну і складну історію.

Акти періоду Київської Русі. Першими правотворчими спробами в X ст. були устави і «уроки» княгині Ольги – фінансові й адміністративні розпорядження, спрямовані проти повсталих древлян з метою створення системи повинностей, збирання данини, централізації держави.

За часів Володимира Великого діяли Устав про десятини, суди та людей церковних, Устав земляний щодо основ державного устрою та правового становища дружинників.

Під назвою «Руська правда» увійшов в історію юридичний збірник Ярослава Мудрого. У його основу було покладено давньоруське звичаєве право. Умовно він складався з чотирьох частин: правових норм про вбивство, тілесні ушкодження, образу, порушення прав власності.

Про високий рівень правової думки в Київській Русі свідчили розмежування права власності й права володіння. Прагнення Ярослава Мудрого створити правничий фундамент Київської держави продовжили після 1054 р. три його сини, які періодично збиралися для розв'язання найважливіших проблем внутрішньої та зовнішньої політики й ухвалення законодавчих актів.

Ізяслав, Всеволод і Святослав значно доповнили «Руську правду», і вона дістала назву «Правда Ярославичів», або «Устав Ярославичів». Основними досягненнями «Правди Ярославичів», з одного боку, було скасування кровної помсти і її заміна системою грошових стягнень, з іншого – спрямування штрафу не до потерпілих, а до державної скарбниці.

«Розширена Правда» стала наслідком об'єднання правових норм, що набрали сили за доби Ярослава та Ярославичів, і Уставу Володимира Мономаха з нормами зі сфер цивільного, кримінального та процесуального права. Цей Устав містив 121 статтю. Найдавніший з цих списків вміщений у Синодальній Кормчій 1282 р. й зберігається в Державному Історичному музеї в Москві, а найповніший Троїцький список XIV ст. – у Російській державній бібліотеці. Устав Володимира Мономаха містив норми, що регулювали питання боргових зобов'язань і кабальних відносин, соціальні відносини у вотчинах, питання спадкоємства, діяльності судово-адміністративного апарату, деяких інших посадових осіб і судочинства, правового становища суспільства. В Уставі Володимира Мономаха було зроблено перші спроби визначення правового статусу жінки.

Акти Гетьманської держави. Гетьманські статті XVII ст. – документи державно-правового характеру, які визначали суспільно-політичний устрій Української держави – Гетьманщини – і порядок її васальних відносин з Росією. Це – березневі статті Б. Хмельницького (1654 р.), Переяславські статті Ю. Хмельницького (1659 р.), Батуринські та Московські статті І. Брюховецького (1663, 1665 р.), Глухівські статті Д. Многогрішного (1669 р.), Конотопські та Переяславські статті І. Самойловича (1672, 1674 р.), Коломацькі статті Івана Мазепи (1687 р.), Решетилівські статті Івана Скоропадського (1709 р.), а також Гадяцький трактат (1658 р.) – угода гетьмана І. Виговського з польсько-шляхетським урядом про унію України з Польщею і Литвою, договори зі Швецією й Туреччиною. Конституція Пилипа Орлика, або «Бендерська конституція», прийнята на емігрантській Козацькій раді в м. Бендери 5 квітня 1710 р. одночасно з обранням гетьманом П. Орлика. Повна її назва – «Пакти і Конституції прав і вольностей війська Запорізького». Декларативні положення цієї Конституції мають велике значення як маніфест «мазепинського» руху, програма борців за українську незалежність початку XVIII ст. До основних її постулатів належать такі: державна незалежність України; православна віра як державна релігія; вічність і недоторканність встановлених кордонів; затвердження шведської протекції над Україною (фактично союзу двох держав); необхідність встановлення дружніх і союзних відносин з Кримським ханством.

Конституція визначала нову форму існування держави – правову. У ній вперше зафіксовано устрій козацької держави. Висловлюючись сучасною мовою, в Україні встановлювалася парламентська республіка, основою якої мало стати загальне виборче право, виборність усіх цивільних та військових посад і принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Законодавчі функції повинен був виконувати парламент у складі генеральної старшини, цивільних полковників (з урядниками та сотниками генеральних радників від полків) і послів від Низового Війська Запорізького. Парламент вирішував справи державної важливості. Питання для обговорення в парламенті формулював і вносив гетьман. Парламент збирався тричі на рік – на Різдво, Великдень і Покрову. Усі парламентарі присягали на вірність державі.

Найвищу виконавчу владу уособлював гетьман разом з генеральною старшиною, місцеву адміністрацію – полковники з полковими старшинськими радами, полковими радами з міськими підскарб'їями та нижчою адміністрацією. Судові функції виконував Генеральний Суд, уповноважений розглядати всі судові справи державного значення.

На жаль, положення цього документа не були реалізовані, хоча формально він діяв на Правобережній Україні до 1714 р.

Акти середини XIX – початку XX ст. До них належали «Начерки Конституції Республіки» Г. Андрузького – члена Кирило-Мефодіївського братства, підготовлені в 1846-1847 рр., проект Конституції України під назвою «Проектъ основаній устава украинскаго общества «Вольный Союзъ» – «Вільна спілка», розроблений у 1884 р. видатним українським ученим і політичним діячем Михайлом Драгомановим, конституційний проект М. Грушевського, викладений у статті «Конституційне питання і українство в Росії», виданий у 1905 р. У цій статті М. Грушевський детально розробив механізм національно-територіальної децентралізації Російської імперії, обґрунтував повноваження і юридичну базу самоврядних областей, висловив пропозицію щодо формування влади автономно-територіальних областей, розглянув питання про місцеве громадське самоврядування.

До цих актів належить також проект Основного Закону Російської імперії, розроблений юристом-українцем Іваном Петрункевичем із соратниками-земляками в 1903–1904 рр., який неодноразово видавався. За твердженням відомого вченого О. М. Мироненка, для дослідження становить інтерес текст цього документа, виданого в Парижі на початку 1905 р., з передмовою, преамбулою, великою за обсягом і глибокою за змістом пояснювальною запискою і найдокладнішими коментарями до кожної з 80 статей проекту.

До цих актів доцільно зарахувати й варіант конституційного проекту М. Міхновського «Основний закон «Самостійної України»» (1905 р.), де вже не згадується Росія, а в основу покладено принцип побудови вільної, незалежної самостійної держави Україна. Передбачалося встановлення президентської республіки з обраним загальними виборами парламентом, який мав бути протиположним владі президента. Парламенту мала належати законодавча влада, а виконавчу владу повинен був втілювати президент, обраний усім народом терміном на 6 років. У спеціальному розділі проекту проголошувалися права людини.

Акти періоду відродження Української держави (1917-1920 рр.). Зокрема, це Третій Універсал Української Центральної Ради від 7(20) листопада 1917 р., Четвертий Універсал Української Центральної Ради від 9(22) січня 1918 р., Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вольності УНР) від 29 квітня 1918 р., Конституція Західноукраїнської народної республіки (ЗУНР) «Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель бувшої Австро-Угорської монархії» від 13 листопада 1918 р., Закон про тимчасове верховне правління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці від 12 листопада 1920 р. Серед цих та інших конституційно-правових актів періоду 1917–1920 рр. чільне місце, безумовно, посідає Конституція УНР, яка юридично оформила

відродження державності України. Це був прогресивний на той час документ, принципи положення якого зводились до такого:

- Україна є суверенною, самостійною та незалежною державою;
- уся влада в УНР належить народові України;
- за формою правління УНР є парламентською республікою, верховний орган влади якої - Всенародні збори;
- за формою державного устрою УНР – унітарна держава з широким місцевим самоврядуванням, територіальна організація влади в якій базується на дотриманні принципу децентралізації;
- відносини людини з Українською державою будуються відповідно до принципів ліберальної (Європейської) концепції прав людини;
- організація державної влади базується на засадах принципу розподілу влад:
- органом законодавчої влади проголошуються Всенародні збори, які формують інші гілки влади;
- вища виконавча влада належить Раді Народних Міністрів;
- вищим органом судової влади є Генеральний Суд УНР.

Через державний заколот гетьмана Павла Скоропадського положення Конституції УНР 1918 р. не були реалізовані. За часів гетьманату діяли тимчасові конституційні закони, основним серед яких був закон «Про тимчасовий державний устрій України» від 29 квітня 1918 р.

Повалення гетьманського режиму внаслідок народного повстання, очолюваного Директорією, започаткувало подальший конституційний розвиток України. Велику роль у відновленні конституційних засад УНР відіграла Декларація Української Директорії від 13 грудня 1918 р., відповідно до якої Україна знову проголошувалася республікою, скасовувалися всі закони і постанови гетьманського уряду, спрямовані «проти інтересів трудящих класів», відновлювалася дія демократичних принципів, проголошених Центральною Радою в її Універсалах.

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

Значний внесок у розвиток українського конституціоналізму зробив учений-правник Отон Ейхельман, який тривалий час працював доцентом,

професором, завідувачем кафедри, деканом юридичного факультету Університету ім. Святого Володимира в Києві, брав участь у міському правлінні міста, в українському державотворенні. Він розробив проекти виборчого закону, Конституції України, а також Програму для складання повного зводу законів для звільненої України.

Акти радянського періоду Української державності (1919–1990 рр.). У період радянської державності в Україні було прийнято чотири конституції – 1919, 1929, 1937, 1978 р. Усі вони відповідали конкретно-історичному етапові розвитку держави, але разом з тим мали спільні риси: проголошували народовладдя і зосередження влади в радах у центрі та на місцях; закріплювали низку демократичних прав, скасування приватної власності й інші так звані соціалістичні «надбання». З формально юридичних позицій ці конституції були демократичними, чітко сформульованими, містили соціальні гарантії, що забезпечувало їх певний авторитет у світі. Проте характерними для них були декларативність багатьох положень, абсолютний пріоритет держави над особистістю, закріплення однопартійної командно-адміністративної системи. Значно обмежувала конституційні права України вимога відповідності Основного Закону України Конституції СРСР.

Контрольні питання

1. Історичний розвиток конституційних ідей та інститутів.
2. Конституційні традиції та акти Росії і України дореволюційного періоду (до жовтня 1917 р.).
3. Універсали Української Центральної Ради та Конституції УНР (1918 р.).
4. Конституція СРСР 1977 р. та Конституція Української РСР 1978 р.: основні риси і особливості.
5. Скільки Конституцій було прийнято в Україні за радянської доби?
6. В чому полягає проблема конституційного закону?

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти і література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 (редакція від 02.03.2014) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Конституційне право України : підручник для студ. вищих навч. закл. / Л.К. Байрачна та ін. - Х. : Право, 2010. – 543 с.

3. Конституційне право України: навч. посіб. / О.О. Майданник. – К.: Алерта, 2011. – 380 с.

4. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. В.Я. Тацій, В.М. Литвин, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін.; [2-ге вид., перероб. і доп.] – Х.: Право, 2011. – 1128 с.

5. Орзих М.Ф. Конституционное право Украины : учеб.-метод. пособие / М.Ф. Орзих, А.Р. Крусян ; М-во образования и науки, молодежи и спорта Украины, Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – Изд. 4-е, перераб. и доп. – О. : Фенікс, 2011. – 223 с.

6. Погорілко В.Ф. Конституційне право України: підручник / В.Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – 2-ге вид., переробл. та доопр. – К.: Прав. єдність: Алерта, 2010. – 432 с.

7. Скрипнюк О.В. Конституційне право України : підручник / О.В. Скрипнюк. – К.: Ін Юре, 2010. – 672 с.

8. Чушенко В.І. Конституційне право України : підруч. / В.І. Чушенко, І.Я. Заяць. – 2-ге вид., допов. і переробл. – К.: Ін Юре, 2009. – 548 с.

Додаткові нормативно-правові акти і література

1. Барабаш Ю. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права: монографія. / Ю. Барабаш. – Харків: Право, 2008. – 220 с.

2. Колісник В. Процесуально-процедурні аспекти проведення конституційної реформи / В. Колісник // Конституційна реформа: експертний аналіз. – Харків: Фоліо, 2004. – С. 63–72.

3. Конституційна реформа в Україні: у пошуках політичного балансу. – К.: Лікей, 2011. – 44 с.

4. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність : До 15-річчя Конституції України і 20-ї річниці незалежності України. / НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького / За ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2011. – 328 с.

5. Проблеми розвитку конституційного законодавства України: збірник висновків Європейської Комісії «за демократію через право» (Венеціанської Комісії) / За заг. ред. В.М. Литвина; Упоряд.: В.О. Зайчук, С.В. Ківалов, О.Л. Копиленко та ін.; Ін-т законодавства Верховної Ради України; [пер. з англ.] – К.: Парламентське вид-во, 2010. – 498 с.

6. Стецюк П.Б. Основи теорії конституції та конституціоналізму. Частина перша: посібник / П. Б. Стецюк. – Львів: Астролябія, 2004. – 232 с.

7. Томенко М.В. Конституційний процес як пошук стратегічних пріоритетів України: Монографія / М.В. Томенко. – К. : ВПЦ «Київський університет», 2010. – 299 с.

8. Футей Б. Коментар з приводу спроб внесення змін до Конституції України / Б. Футей // Конституційна реформа: експертний аналіз. – Харків: Фоліо, 2004. – С. 42–45.

9. Якою могла бути українська Конституція: Проекти громадянського суспільства / За заг. ред. Н.В. Линник; УНЦПД. – К.: Лікей, 2008. – 64 с.

РОЗДІЛ 3

КОНСТИТУЦІЯ – ОСНОВНИЙ ЗАКОН УКРАЇНИ

3.1 Сучасний період конституційного розвитку України та його етапи

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

Перший етап новітнього конституційного процесу в Україні охоплює період від 16 липня 1990 р. до 26 жовтня 1993 р. На першому етапі розпочалася робота з підготування проекту нової Конституції України. Хронологічно вона здійснювалася таким чином:

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

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

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

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

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

Цей етап характеризувався відновленням конституційного процесу. 10 листопада Верховна Рада України затвердила новий склад Конституційної

комісії, співголовами якої стали Президент України Л.Д. Кучма та Голова Верховної Ради України О.О. Мороз.

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

Завершився другий етап 8 червня 1995 р. укладенням Конституційного договору між Президентом України і Верховною Радою України про організацію державної влади та місцевого самоврядування на період до прийняття нової Конституції України. Конституційний договір дозволив створити умови для прискорення конституційного процесу в Україні.

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

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

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

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

г) створення Верховною Радою України 5 травня 1996 р. Тимчасової спеціальної комісії з доопрацювання проекту Конституції України. Проект розглядався майже 3 місяці. Дискусії відбувалися з таких питань: про розподіл

повноважень між гілками влади; проблема приватної власності; державна символіка; статус російської мови; статус Криму.

У Верховній Раді було створено спеціальну депутатську комісію на чолі з депутатом М. Сиротою, яка, долаючи величезні труднощі, узгоджуючи думки різних фракцій, партій і течій по кожній суперечливій статті Конституції, винесла узгоджений проект нової Конституції на затвердження.

У червні комісія закінчила свою надзвичайно складну роботу – адже до проекту було подано понад 5000 змін і доповнень – і передала для першого читання у Верховну Раду доопрацьований варіант. Розпочалася копітка роботи щодо обговорення найважливішого нормативно-правового акту держави. Але політичні суперечки заважали плідній роботі – до 26 червня Верховна Рада не ухвалила жодного розділу Конституції. Вважаючи неприпустимим затягування конституційного процесу, 26 червня Президент України підписав Указ, яким призначив на вересень 1996 р. Всеукраїнський референдум з питань затвердження нової Конституції. 27 червня Верховна Рада відновила роботу з розгляду Конституції, змінивши технологію цього процесу. Було створено робочі групи з найболючіших питань – власності, символіки, організації влади тощо;

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

Головний закон країни депутати обговорювали майже добу, не покидаючи стін парламенту. Цей процес пізніше отримав назву – Конституційної ночі. Відтоді цей день відзначається як державне свято.

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

є) офіційне оприлюднення Конституції України 14 липня 1996 р.

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

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

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

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

24 грудня Верховна Рада України ухвалила рішення попередньо схвалити законопроект про внесення змін до Конституції України, реєстрац. № 4105, направити його до Конституційного Суду України (постанова Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України», реєстрац. № 4105), а питання про прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України» внести до порядку денного наступної чергової (п'ятої) сесії Верховної Ради України.

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

Для подолання гострої кризи 8 грудня 2004 року Верховна Рада ухвалила Закон України № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України» та (в пакеті до нього) про внесення змін до закону про вибори Президента (останні дозволили провести переголосування 2-го туру виборів Президента). Того ж дня Президент України Леонід Кучма підписав ці документи.

Закон на основі проекту Симоненка-Медведчука про зміни до Конституції (про політичну реформу) передбачав перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління, формування уряду коаліцією депутатських фракцій, подовження терміну повноважень Верховної Ради до 5 років. Згідно з прикінцевими та перехідними

положеннями закону, він мав набрати чинності з 1 вересня 2005 р. в разі, якби на той час були ухвалені зміни до Конституції стосовно реформування системи місцевого самоврядування (законопроект № 3207-1). Позаяк до 1 січня 2006 р. ці зміни не були ухвалені, то (згідно з прикінцевими та перехідними положеннями) закон набув чинності самостійно з 1 січня 2006 р.

Конституція України (після внесення до неї змін 8 грудня 2004 р.) запровадила й підтримує фактичне двовладдя у виконавчій гілці; дозволяє здійснювати внутрішню і зовнішню політику владним суб'єктам з суттєво відмінними системами цінностей; не забезпечує гарантій місцевого самоврядування та ефективного представництва регіонів України; є терпимою до ослабленого зв'язку між виборцями і депутатами всіх рівнів; не забезпечує належного рівня гарантування конституційних прав і свобод; не містить в собі дискреційного простору для здійснення політичної програми глави держави; характеризується відвертими юридичним максималізмом на рівні норм-принципів, суб'єктивних прав, свобод і обов'язків людини і громадянина тощо.

Для подолання вказаних негараздів суспільство і політичні еліти країни намагалися розробити нові підходи в конституційному регулюванні, що проявилось у створенні низки офіційних та неофіційних проектів внесення змін до Основного Закону України. Зокрема, з боку Всеукраїнського об'єднання «Свобода» (квітень 2008 р.), Президента України В. Ющенка (квітень 2009 р.), «Блоку Юлії Тимошенко» (червень 2009 р.), Харківської правозахисної групи (травень 2009 р.) та ін.

До реформаторських зусиль вищого конституційного рівня слід віднести також діяльність Конституційного Суду України, що проявилось, насамперед, в його Рішенні від 8 квітня 2010 р. стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, а також в Рішенні у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 р.

Після приходу до влади В. Януковича і Партії Регіонів 1 жовтня 2010 р. Конституційний Суд України визнав таким, що не відповідає Конституції України, Закон «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV у зв'язку з порушенням процедури його розгляду та прийняття. Конституційний Суд України поновив чинність Конституції 1996 р. та звернувся до органів державної влади з вимогою невідкладно привести українське законодавство у відповідність до Основного Закону в редакції від 28 червня 1996 року.

30 вересня 2010 р. Конституційний Суд України скасував дію конституційних реформ, що були прийняті в 2004 р. З цієї дати знову почала діяти Конституція 1996 року.

1 лютого 2011 року Верховна Рада України прийняла Закон України № 2952-VI «Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», попередньо схвалений Верховною Радою України 19 листопада 2010 року. Закон набрав чинності 4 лютого 2011 р.

21 лютого 2011 р. Рішенням Президента України В. Януковича створено Науково-експертну групу під головуванням першого Президента України Л. Кравчука, мета якої полягає у напрацюванні пропозицій щодо механізму створення і діяльності Конституційної Асамблеї, а також проаналізувати концепції реформування Конституції України.

Наступні зміни до Конституції України стосуються повноважень і порядку діяльності Рахункової палати – 19 вересня 2013 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про внесення змін до статті 98 Конституції України». Зміни розширили повноваження Рахункової палати. Відтепер контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням здійснює Рахункова палата.

У грудні 2013 року голова Конституційної асамблеї Л. Кравчук заявив, що підготовка концепції змін до Конституції завершена.

Від початку 2014 року, на фоні безпрецедентної кризи владної вертикалі, в політичному просторі України активізувалися пропозиції «повернутися до Конституції 2004 року». Під цим мається на увазі обрання парламенту за пропорційною системою та позбавлення скомпроментованого насиллям Президента Януковича значної частини сильних повноважень

21 лютого 2014 року Верховна Рада на революційній хвилі конституційною більшістю прийняла Закон «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» № 742-VII, яким відновлено дію окремих положень Конституції України з такими змінами, внесеними законами України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI, від 19 вересня 2013 р. № 586-VII.

Конституційний порядок внесення змін до Основного Закону держави характеризується такими ознаками.

По-перше, Конституція України визначає коло суб'єктів законодавчої ініціативи щодо внесення змін до неї, а саме: ними є Президент України та не менш як третина народних депутатів від конституційного складу Верховної

Ради України (не менше 150 народних депутатів), як безпосередніх представників Українського народу, що ним обираються.

По-друге, Конституція встановлює відмінності порядку (конституційної процедури) внесення змін до її різних розділів. Зокрема, внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції України Основний Закон держави регламентує через складний механізм, що має забезпечити стабільність і непорушність основних конституційних засад державного і суспільного ладу України, гарантування прав і свобод людини та громадянина, реального народовладдя. Процедура внесення конституційних змін до цих розділів має завершуватися проведенням всеукраїнського референдуму. До інших розділів Конституції України, які визначають порядок організації, повноваження і взаємовідносини гілок державної влади, всіх державних органів та органів місцевого самоврядування, прикінцевих і перехідних положень, внесення змін провадиться також за складною процедурою, проте лише на рівні Верховної Ради України без проведення всеукраїнського референдуму.

По-третьє, Основний Закон держави визначає, у яких випадках неможливе внесення змін в Конституції України, встановлює певну періодичність в роботі Верховної Ради України над законопроектами, що стосуються конституційних змін.

По-четверте, Основний Закон держави встановлює вимогу обов'язковості висновку Конституційного Суду України щодо конституційності законопроектів про внесення змін до Конституції України.

3.2 Структура та загальна характеристика Конституції України 1996 року

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

У переважній більшості країн структура конституції має **сталий характер**, включає низку елементів: *преамбулу, основну частину, заключні, перехідні та додаткові положення*.

Преамбула, як правило, відіграє політичну й ідеологічну функції і не є типовою правовою нормою. Вона становить декларацію з притаманними їй цілями і завданнями.

Основна частина конституції включає інститути і норми, які розкривають її зміст.

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

Преамбула – вступна, частина Конституції. Вона не має заголовка. В ній містяться найбільш принципові положення, ідейні мотиви, в яких зазначена головна мета прийняття Конституції. У загальному змісті Конституції преамбула займає чільне місце як основа для тлумачення всієї системи державно-політичного ладу України. Вона складається з дев'яти абзаців і охоплює три великі, логічно пов'язані частини, які утворюють єдине ціле. По-перше, вона констатує порядок здійснення установчої влади народу. По-друге, акцентує на юридичну підставу самого виникнення України як незалежної держави. По-третє, преамбула визначає загальну мету прийняття Конституції: забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, зміцнення громадянської злагоди в Україні, розвиток і зміцнення демократичної, соціальної, правової держави. Преамбула Конституції України вирізняється не лише змістом, а й стилем викладу – вона більш патетична порівняно зі статтями Основного Закону, несе вагоме емоційне навантаження. У преамбулі зазначаються цілі прийняття Конституції України.

Розділ I «Загальні засади» містить статті, що визначають основи суспільного ладу, державного ладу, громадянства, положення, які стосуються суверенітету України, соціального захисту її громадян, національної та екологічної безпеки, а також статті, що виражають державну символіку (ст. 1-20).

Розділ II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» містить норми, що визначають основні особисті, політичні, економічні, соціальні права та свободи людини і громадянина й гарантії їх реалізації, а також обов'язки людини і громадянина перед державою й суспільством (статті 21-68).

Розділ III «Вибори. Референдум» присвячений регулюванню порядку здійснення і впровадження таких основних форм народного волевиявлення, як вибори та референдум (статті 69-74).

Розділ IV «Верховна Рада України» закріплює порядок утворення і діяльності єдиного органу законодавчої влади – Верховної Ради, її склад, компетенцію, а також статус народного депутата України (статті 75-101).

Розділ V «Президент України» містить норми, що регулюють правове становище Президента України, порядок його обрання, компетенцію, умови припинення його повноважень. Цей розділ закріплює також норми, що визначають порядок формування та функції Ради національної безпеки і оборони України (статті 102-112).

Розділ VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» присвячений порядку утворення, діяльності та компетенції уряду України, місцевих державних адміністрацій, а також порядку припинення повноважень цих органів (статті 113-120).

Розділ VII «Прокуратура» закріплює завдання та структуру органів прокуратури (статті 121-123).

Розділ VIII «Правосуддя» містить норми, що регулюють порядок утворення й функціонування органів правосуддя та визначає статус суддів (статті 124-131).

Розділ IX «Територіальний устрій України» закріплює принципи та систему адміністративно-територіального устрою України (статті 132, 133).

Розділ X «Автономна Республіка Крим» містить норми, що визначають становище цієї республіки, її компетенцію, основи відносин між Україною та Автономною Республікою Крим, повноваження органів цієї республіки (статті 134-139).

Розділ XI «Міське самоврядування» містить норми, що визначають систему органів місцевого самоврядування, їх склад, статус депутатів, а також повноваження цих органів (статті 140-146).

Розділ XII «Конституційний Суд України» визначає склад і повноваження Конституційного Суду, встановлює гарантії незалежності та недоторканності суддів (статті 147-153).

Розділ XIII «Внесення змін до Конституції України» встановлює порядок подання до Верховної Ради України законопроектів про внесення змін і доповнень до Конституції та порядок їх розгляду (статті 154-159).

Розділ XIV «Прикінцеві положення» зазначає, що Конституція України набирає чинності з дня прийняття. День прийняття Конституції України є державним святом – Днем Конституції України (статті 160, 161).

Розділ XV «Перехідні положення» закріплює положення щодо чинності чинного законодавства в частині, що не суперечить Конституції України, і порядок вирішення інших питань, що виникли у зв'язку з прийняттям нової Конституції України та внесення змін до неї (16 пунктів).

3.3 Реалізація та тлумачення Конституції України

Прийняття конституції в будь-якій країні вважається, як правило, значним досягненням нації у її самовизначенні та розвитку. Але повною мірою велич кожної Конституції, її значення для народу виявляється в дії, в процесі її реалізації. Це стосується й Конституції України, її виконання і додержання залежить від ряду чинників, насамперед від волі народу і кожного громадянина

України, від органів державної влади і місцевого самоврядування, від народних депутатів і депутатів місцевих рад, державних і муніципальних службовців, від політичних партій і громадських організацій.

Поряд з цими та іншими чинниками політичного, економічного, соціального і духовного (культурного) характеру, реалізація Конституції залежить значною мірою від наявності міцних наукових основ її функціонування і функціонування передбачених нею державних, суспільних, правових та інших інститутів. Адже реалізація Конституції є, як правило, справою всього суспільства, кожної людини і громадянина.

Реалізація Конституції є також багатогранним явищем і за змістом та формами.

За своїм змістом реалізація чинної Конституції – це по-перше забезпечення відповідності Конституції передбаченого нею державного і суспільного ладу, тобто непорушності конституційного ладу; по-друге, це забезпечення всебічної і повної реалізації прав і свобод людини і громадянина; по-третє, це забезпечення реалізації конституційних форм безпосереднього народовладдя (виборів, референдумів тощо) відповідно до принципів, проголошених чинною Конституцією; по-четверте, це забезпечення організації і діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування відповідно до принципів, функцій і повноважень, визначених Конституцією України; по-п'яте, це створення і забезпечення функціонування у спосіб, передбачений Конституцією України інших основних інститутів держави: адміністративно-територіального устрою, державних символів, державної мови, грошової, банківської і бюджетної систем, Збройних Сил України та інших військових формувань тощо.

За формою реалізація Конституції – це, по-перше, додержання всіх її положень, принципів і норм всіма органами державної влади і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами та громадянами, тобто повага, шана Конституції і передбачених нею державних і громадських інститутів; по-друге, це виконання положень Конституції відповідними органами державної влади і органами місцевого самоврядування, посадовими особами відповідно до своєї компетенції, а громадянами відповідно до своїх обов'язків; по-третє, це належне застосування положень Конституції при здійсненні своїх функцій і повноважень органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами шляхом прийняття передбачених Конституцією законів України, актів Президента України, актів уряду тощо.

Нині є підстави стверджувати, що Конституція діє у повному обсязі за своїм змістом і за формами. Адже перших п'ять років відповідно до перехідних

положень окремі норми Конституції частково або повністю не діяли або могли не діяти. Тепер в Україні відповідно до Конституції створена цілісна система органів законодавчої, виконавчої і судової влади, формується якісно нова правова система, утверджується якісно новий конституційно-правовий статус людини і громадянина, держави і суспільства, органів державної влади, посадових осіб, а також статус самої Конституції України як акта найвищої юридичної сили, законів України і права в цілому.

Проте реалізація Конституції України є далеко не безпроблемною. До цього часу без достатніх підстав не прийнято ряд передбачених Конституцією законів про порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади або не приведено у відповідність до Конституції у повному обсязі окремі закони, вельми проблематичною є реалізація соціальних, культурних та інших прав і свобод людини і громадянина в Україні.

Але найскладнішою проблемою реалізації чинної Конституції України є її перехідний характер відповідно до перехідного періоду у розвитку нашої держави і нашого суспільства. В Україні продовжує існувати певною мірою змішаний тип держави і суспільства, змішана форма держави, змішана форма парламентських виборів (мажоритарно-пропорційна система) тощо.

Відповідно в Україні йде пошук ряду державно-правових інститутів, прийнятих як на сьогодні, так і на віддалену перспективу.

Цей пошук здійснюється шляхом проведення політичної парламентської, адміністративної, судової та інших реформ, що об'єктивно передбачає або принаймні не виключає внесення відповідних змін до чинної Конституції України.

Отже, процес реалізації чинної Конституції України передбачає як забезпечення її максимальної стабільності, дієвості і ефективності, тобто здійснення властивих їй функцій, так і забезпечення повної змінності, оновлення, розвитку її з метою найшвидшого, найуспішнішого проходження перехідного періоду у функціонуванні і розвитку українського суспільства і української держави.

Перш ніж висвітлювати питання реалізації і тлумачення Конституції України, розглянемо загальніші питання реалізації норм права і тлумачення норм права.

Реалізація права – це процес втілення правових приписів у поведінку суб'єктів права. До форм реалізації права належать: дотримання норм права; виконання норм права; використання норм права; застосування норм права.

Дотримання норм права є такою формою їх реалізації, яка полягає в утриманні суб'єкта права від здійснення заборонених правом дій чи діянь.

Іншими словами, це пасивна форма поведінки суб'єкта права. Прикладом може бути правовий припис, який зобов'язує громадян не порушувати правила дорожнього руху.

Виконання норм права – це така форма їх реалізації, яка вимагає активної поведінки суб'єкта права щодо здійснення покладених на нього обов'язків. Так, згідно з трудовим законодавством адміністрація підприємств, організацій зобов'язана надавати всім робітникам і службовцям щорічні відпустки зі збереженням місця роботи (посади) і середнього заробітку.

Використання норм права означає таку форму їх реалізації, коли учасники правовідносин на власний розсуд реалізують належні їм права. Прикладом такої форми реалізації права є право на освіту, яке реалізується суб'єктами права.

Застосування норм права – це форма їх реалізації, здійснена державою через відповідні органи стосовно конкретних випадків життя. Наприклад, у відповідності до норм кримінального права суд виносить вирок підсудному за скоєний ним злочин.

Тлумачення норм права – це діяльність органів, організацій, окремих громадян, спрямована на з'ясування і роз'яснення значення та змісту загальнообов'язкової волі законодавця, вираженої в нормах права.

Мета тлумачення норм права полягає у правильному застосуванні приписів, що містяться в них, для конкретних випадків. Ця стадія застосування права характеризується тим, що вже виявлено факти, які потребують юридичної кваліфікації.

Види тлумачення класифікуються на різних підставах.

За юридичною силою, наприклад, тлумачення поділяється на офіційне та неофіційне. До різновидів офіційного тлумачення належать автентичне, нормативне, казуальне, а до різновидів неофіційного тлумачення – доктринальне і поточне.

За об'єктом тлумачення норм права розрізняють буквально, обмежувальне та надто поширене тлумачення, за прийомами тлумачення – граматичне, логічне, систематичне та історичне.

Про характер конституції тієї чи іншої країни, у тому числі й України, не можна доходити висновку лише з того, що в ній закріплено, тобто на підставі ознайомлення з її текстом.

Будь-яка оцінка конституції має базуватися також на тому, як її положення реалізуються в суспільних відносинах. (Про конституції за часів Радянського Союзу чи не в один голос всі говорили, що вони найдемократичніші у світі. І справді, тексти цих конституцій були добре виписані. А нині більшість вчених на всіх континентах стверджують, що в

Радянському Союзу був не демократичний, а тоталітарний, авторитарний режим.)

Саме ступінь реалізації положень конституції, тобто введення їх у практику повсякденної діяльності державних органів, громадських організацій і об'єднань, посадових осіб і громадян, є головним показником її реальності. Стосовно цього можна стверджувати, що реалізація Конституції України (як і конституції будь-якої держави) становить спосіб (форму) її фактичного існування, реального буття.

Механізм реалізації конституції (за М.І. Козюброю) включає три аспекти: спеціально-юридичний, соціологічний і соціально-психологічний.

Перший з них, соціально-юридичний, охоплює весь юридичний інструментарій, за допомогою якого забезпечується здійснення конституції, переведення її нормативних положень у правомірну поведінку людей: норми поточного законодавства, конкретизуючі положення конституції, процесуальні акти, юридичні факти, правовідносини, акти реалізації конституції, засоби її охорони.

Другий, соціологічний, аспект передбачає аналіз соціальних чинників та умов, що впливають на процес реалізації конституційних положень. У свою чергу, у ньому вирізняються політичні, економічні та інші моменти.

Третій, соціально-психологічний, аспект розкриває значення для реалізації конституції внутрішніх якостей людей – учасників суспільних відносин: їх оцінок, установок, настроїв, почуттів тощо.

Усі зазначені аспекти на практиці нерозривно взаємопов'язані, становлячи єдине ціле – механізм дії конституції.

Механізм реалізації конституції (за Ю.М. Тодикою) складається з двох елементів: нормативного та інституційного (структури, за допомогою яких суб'єктами правовідносин створюються умови для реалізації конституційних норм). Екологічні, політичні, соціально-психологічні та інші фактори вчений розглядає як соціальне середовище, ті реальні умови, які впливають на здійснення конституційних норм і відповідно не можуть подаватись як окремий елемент.

Нормативний блок механізму реалізації Конституції має вирішальне значення і передбачає здійснення конституційних норм у державно-правових та інших правовідносинах, тобто дотримання, виконання, використання і застосування конституційних норм.

Дотримання конституційних норм – це така форма їх реалізації, коли громадяни, державні органи, юридичні особи утримуються від здійснення заборонених Конституцією дій.

Так, стаття 68 Конституції України встановлює, що «кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України». Це пасивна форма поведінки суб'єктів правовідносин.

Вимога дотримання конституційних норм адресована всім суб'єктам права: органам державної влади, органам місцевого самоврядування, посадовим особам, громадянам та їх об'єднанням, іноземцям і особам без громадянства, які перебувають на території України, державі як суб'єкту міжнародних відносин. І при цьому така вимога стосується всіх видів державної діяльності, а також поведінки фізичних осіб. Вона пронизує зміст особистісної поведінки всіх суб'єктів права при реалізації конституційних установок. Так, на громадян України, інших осіб частиною першою статті 68 Конституції України покладається обов'язок дотримуватися Конституції і законів України. Отже, це не якийсь конкретний обов'язок, який можна «прив'язати» до тієї чи іншої соціальної практики, а узагальнюючий принцип і узагальнюючий обов'язок, який упереджує всі інші конституційні обов'язки, а також права і свободи людини й громадянина.

Виконання конституційних норм – це активна поведінка суб'єктів правовідносин, яка вимагається конституційною нормою і спрямована на досягнення поставленої в ній мети.

Конституційні норми виконуються громадянами у процесі їх життєдіяльності як суб'єктами різноманітних правовідносин, у тому числі й державно-правових. Виконання державними органами конституційних норм відбувається при реалізації ними своєї компетенції (прийняття законодавчих та інших нормативно-правових актів, здійснення контролю, прийняття управлінських рішень, здійснення правосуддя, а також здійснення прокуратурою представництва інтересів громадянина або держави в суді у визначених законом випадках тощо).

У Конституції України встановлено такі **вимоги до її виконання**:

- усі суб'єкти права повинні виконувати Конституцію України і закони України;
- Українська держава зобов'язана виконувати міжнародні договори, якщо вони ратифіковані Верховною Радою України;
- громадяни України повинні виконувати свої обов'язки.

Виконання конституційних норм на відміну від їх дотримання передбачає не пасивну, а активну поведінку, зрозуміло, що в обох цих випадках у межах конституційних приписів.

Використання конституційних норм – це форма реалізації цих норм уповноваженими суб'єктами шляхом здійснення наданих їм суб'єктивних прав у вигляді дозволів чи повноважень.

При цьому дозволи суб'єкт реалізує на власне бачення і власними діями. Наприклад, у конституційних нормах закладена можливість громадянина брати участь чи не брати участі у виборчій кампанії, оскільки вибори в нашій країні вільні й ніхто нікого не має права примушувати брати в них участь.

Використання конституційних норм як форма реалізації Конституції України виявляється в тому, що суб'єкти державно-правових відносин на власний розсуд застосовують надані їм права.

У багатьох випадках законодавець ототожнює поняття використання прав і свобод зі здійсненням прав і свобод. Так, у частині першій статті 34 Конституції України зафіксовано: «Кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань», а в частині третій цієї статті проголошується, що «здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя».

Ця та інші конституційні норми виходять з того, що, закріплюючи за громадянами та іншими особами відповідні права, необхідно враховувати інтереси суспільства і держави, права інших громадян. Власне Конституція України встановлює такі критерії ***використання громадянами проголошених нею прав і свобод***:

- використання прав і свобод повинно здійснюватись у певній відповідності до їх соціального та юридичного змісту;
- Конституція вимагає дотримання цільового призначення прав і свобод громадян;
- використання прав і свобод не повинно призводити до невиконання обов'язків;
- якщо використання прав і свобод як попередньої умови передбачає виконання обов'язків, то сама ця форма правореалізаційного процесу може виникнути тільки за наявності цієї умови. Дотримання, виконання і використання конституційних норм становлять форми безпосередньої реалізації Конституції України, оскільки реалізуються шляхом безпосередніх дій суб'єктів правовідносин.

Іншу правову модель має така форма реалізації Конституції України, як правозастосування.

Застосування конституційних норм – це владна організуюча діяльність державних та інших органів, осіб, яка має на меті забезпечити адресатам цих

норм реалізацію належних їм прав і обов'язків, а також гарантувати контроль за цим процесом.

Застосування конституційних норм як форма реалізації Конституції України передбачається у правозастосовчій діяльності органів державної влади – державних структур і посадових осіб, але тільки в межах наданих їм повноважень.

Суб'єктами застосування конституційних норм є держава, органи державної влади і місцевого самоврядування, прокуратура, посадові особи. Конституційні норми застосовуються також трудовими колективами, зборами громадян, виборцями, тобто громадянами, які фігурують в особливій державно-правовій якості. Суб'єктами застосування конституційно-правових норм можуть бути громадські об'єднання в особі своїх органів. При цьому зауважимо, що правозастосовча діяльність деяких з цих суб'єктів здійснюється за делегуванням держави та її органів.

Нормативний блок механізму реалізації Конституції України передбачає можливість як безпосереднього застосування її норм, так і опосередкованого, тобто через норми галузевого законодавства.

На механізм реалізації норм Конституції України впливає характер їх закріплення безпосередньо в Конституції України. У ній, як відомо, містяться норми з чітко визначеними суб'єктивними правами та юридичними обов'язками суб'єктів правовідносин (державні органи, громадські організації, фізичні особи). Норми можуть бути здійснені примусово і захищені в судовому порядку. Це юридичні норми у їх традиційному розумінні; за характером впливу на поведінку людей їх поділяють на такі, що уповноважують, зобов'язують і забороняють, у тому числі такі, що потребують деталізації в поточному законодавстві, і такі, що не потребують її.

Важливим елементом механізму реалізації конституційних норм є інституційний блок, який охоплює систему державних органів, що забезпечують умови для здійснення цих норм різними суб'єктами права, у тому числі й іншими державними органами. Ці умови створюються через забезпечення законності та правопорядку, за яких тільки й можлива нормальна реалізація громадянами, іншими суб'єктами правовідносин конституційних норм і захист за допомогою державних структур прав та законних інтересів суб'єктів права, відновлення порушеного права. Йдеться про такі державні структури, як Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, органи суду і прокуратури, міністерства та відомства, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, місцеві органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування.

На реалізацію норм Конституції України суттєво впливають соціально-економічні, політичні та організаційні фактори, рівень правової культури населення, посадових осіб державного апарату, історичний етап розвитку держави і суспільства тощо. Ця багатофакторна модель доволі складна і не завжди можна чітко визначити, який із факторів тією чи іншою мірою впливає на реалізацію конституційних норм, але їх обов'язково слід враховувати з позицій як розвитку конституціоналізму, так і становлення правової системи держави.

Необхідно зважати й на те, що міцність демократії визначається не тільки наявністю конституції, яка відповідає високим стандартам чи існуючим у суспільстві настроям, а й фактичним досягненням і юридичним закріпленням справжнього балансу інтересів різних прошарків суспільства, груп населення.

Принагідно зауважимо, що якою б оптимальною не була існуюча в державі система права, вона не може попередити суперечності між нормами, що називаються у праві колізіями. Юридичні колізії – це розбіжності або суперечності між окремими нормативно-правовими актами, що регулюють одні й ті самі чи суміжні суспільні відносини, а також виникають у процесі правопорушення і здійснення компетентними органами і посадовими особами своїх повноважень. Колізії породжують конфлікти і конституційні кризи, що небажано для держави, суспільства, громадянина. Юридичні колізії поділяються на чотири групи:

- колізії між нормативними актами і окремими правовими нормами;
- колізії у правотворчості (відсутність чіткої системи, дублювання, видання взаємовиключних актів);
- колізії у правозастосуванні (розбіжності у практичній реалізації одних і тих самих приписів);
- колізії повноважень і статусу державних органів, посадових осіб, інших владних структур.

До способів вирішення колізій належать тлумачення; прийняття нового акта; скасування старого акта; внесення змін, доповнень і уточнень до чинного акта; судовий (у тому числі господарським судом), адміністративний розгляд; систематизація законодавства; гармонізація юридичних норм; переговорний процес; створення погоджувальних комісій; конституційне правосуддя.

Детальніше розглянемо такий спосіб вирішення колізій, як **тлумачення**.

Розрізняють поняття «тлумачення конституції» і «тлумачення законів». Взагалі під тлумаченням розуміють оформлені спеціальним актом роз'яснення положень нормативно-правових актів у разі виявлення в них нечіткостей (невиразностей), помилок і суперечностей практики їх застосування.

Тлумачення Конституції України – особливий вид правової діяльності Конституційного Суду України, спрямований на охорону Основного Закону, забезпечення стабільності конституційного ладу, гарантування прав людини і громадянина, усіх форм реалізації права, попередження всіх видів правопорушень.

Наведене поняття тлумачення є видом правової діяльності високого юридичного рівня, оскільки акти тлумачення Конституції України і законів України мають силу останніх. Конституційне тлумачення має офіційний характер, виходить від компетентного державного органу, який має право здійснювати його, закріплено як окреме повноваження Конституційного Суду України, що реалізується шляхом прийняття в порядку особливого розгляду рішення про тлумачення конституційної норми. Тлумачення Конституції України означає і роз'яснення, і розкриття конституційної норми. Воно є засобом вирішення і попередження юридичних колізій.

Статтею 150 Конституції України зафіксовано спеціальне право здійснювати тлумачення Конституції України і законів України тільки Конституційним Судом України. Конституція України позбавляє будь-які державні органи, за винятком Конституційного Суду України, можливості офіційного тлумачення Основного Закону. Це пов'язано насамперед зі встановленням системи стримувань і противаг, коли згідно з принципом поділу влади, проголошеним статтею 6 Конституції України, ані законодавча, ані виконавча гілки державної влади не можуть під маркою тлумачення Конституції встановлювати вигідні для них правові норми. Довіру щодо цього має виключно Конституційний Суд України. Однак і він не може з власної ініціативи здійснювати тлумачення Конституції України, оскільки в Законі України «Про Конституційний Суд України» чітко визначено суб'єктів права на конституційне подання і конституційне звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України і законів України.

Конституційне тлумачення може бути як нормативним, так і казуальним. Найчастіше застосовується казуальне тлумачення, оскільки йдеться переважно про запити компетентних органів і осіб стосовно відповідності Конституції України законів, інших нормативно-правових актів, і норми Конституції тлумачаться стосовно конкретної ситуації. Якщо ж є прямий запит щодо тлумачення відповідних конституційних норм, то в цьому разі застосовується нормативне конституційне тлумачення. *Казуальне* тлумачення застосовне тоді, коли Конституційний Суд України виносить такі рішення:

- щодо спорів про компетенцію;
- щодо скарг на порушення конституційних прав і свобод громадян;

– щодо запитів судів відносно конституційності застосованих законів чи таких, що підлягають застосуванню в конкретній справі.

Нормативне тлумачення застосовується насамперед тоді, коли виявляються розбіжності в розумінні конституційних норм вищим органом державної влади, виникають конфлікти, усталюється різна практика. Нормативне і казуальне тлумачення різняться тим, що перше поширюється на значну кількість випадків, а друге – на казус, який став предметом розгляду.

Тлумачення конституційних норм здійснюється не довільно, а згідно з чітко визначеними процедурами. При цьому використовують апробовані практикою способи тлумачення: граматичний, історико-політичний (історичний), системний, логічний, телеологічний (цільовий).

Офіційне тлумачення Конституції України і законів України означає діяльність Конституційного Суду України в межах законодавчо встановлених процедур за допомогою апробованих наукою і практикою прийомів та способів подолання невизначеності розуміння Конституції України і законів України у формі нормативної чи казуальної інтерпретації з метою забезпечення конституційної законності та конституційного правопорядку.

Тлумачення конституції об'єктивно необхідно з кількох причин. По-перше, воно є стадією реалізації конституційних норм. По-друге, конституція як особливий нормативно-правовий документ розрахована на тривале і стабільне функціонування.

У літературі з конституційного права, серед наукової громадськості, політичної еліти існувало й існує неоднозначне ставлення до факту наділення органів конституційної юрисдикції правом офіційно тлумачити Конституцію України та закони України.

Незважаючи на те, що питання щодо тлумачення Конституції України та законів України вирішено однозначно, оскільки стаття 150 Конституції України та стаття 13 Закону України «Про Конституційний Суд України» однозначно встановлюють, що офіційне тлумачення Конституції України та законів України належить до повноважень Конституційного Суду України, проблема тлумачення Конституції України і законів України продовжує непокоїти багатьох народних депутатів України.

У сучасному цивілізованому світі, зокрема в Європі, тлумачення конституції є прерогативою конституційних судів, а у країнах, де таких судів немає, питання конституційного контролю вирішують суди загальної юрисдикції. Право тлумачення законів в окремих країнах Європи закріплено за парламентами (наприклад, у Греції, Швеції та ін.). Але якщо при цьому виникає спір, то він вирішується в судовому порядку. А надто, якщо спір виникає, наприклад, між законодавчим та виконавчим органами. Адже законодавча

влада має власні засоби впливу за умови, на її думку, неправильного розтлумачення якогось терміну або неправильного його тлумачення певним органом. До цих засобів впливу належать внесення змін до того чи іншого закону, запровадження нових термінів, зрозуміліших для тих, хто їх застосовує, та ін.

Варто, однак, зауважити, що в багатьох країнах СНД та Балтії тлумачення конституції та законів входить до компетенції парламентів.

Закріплення за Конституційним Судом України права офіційного тлумачення Конституції України, на наш погляд, цілком виправдане, оскільки відповідає реалізації конституційного принципу поділу влади і світовій практиці конституціоналізму.

Тлумачення Конституції України і законів України Верховною Радою України в період після прийняття Основного Закону і до утворення Конституційного Суду України не є прикладом достеменного слідування конституції. Ідея монопольного тлумачення конституції і законів тільки парламентом, на думку багатьох вчених-юристів і практиків, не бездоганна з позицій як теорії, так і світового конституційного досвіду, які свідчать, що надання спеціальним органам конституційної юрисдикції права офіційно і обов'язково тлумачити конституцію ґрунтується насамперед на принципі: «Ніхто не може бути суддею у власному домі». Воно виправдане й тоді, коли конституція приймається не парламентом, а іншими органами (на референдумі, установчих зборах), оскільки судове тлумачення завжди має перевагу над тлумаченням, здійснюваним політичним органом, зокрема парламентом.

Безумовно, парламент може тлумачити прийняту ним конституцію. Проте таке тлумачення не буде обов'язковим.

Конституційне тлумачення є особливим видом діяльності Конституційного Суду України, що спрямований на охорону Основного Закону, прав і свобод особи, забезпечення конституційної законності, попередження правопорушень. Підставою виокремлення саме конституційного тлумачення є його об'єкт – Конституція України. А тому процес тлумачення Конституції України Конституційним Судом України значно відрізняється від усіх інших видів процесуальної діяльності й регулюється окремими актами, зокрема Законом України «Про Конституційний Суд України» та Регламентом Конституційного Суду України.

Безумовно, право тлумачити Конституцію України і закони України залишається за судами загальної юрисдикції. Адже розглядаючи конкретну справу, судді з'ясовують для себе норми Конституції і поточного законодавства і на цій основі приймають рішення. При цьому знову зауважимо, що згідно з Постановою Пленуму Верховного Суду України «Про застосування

Конституції України при здійсненні правосуддя» від 1 листопада 1996 р. у випадку невизначеності щодо питання, чи відповідає Конституції України закон, який застосовується чи який належить застосувати в конкретній справі, суд на прохання учасників процесу чи з власної ініціативи призупиняє розгляд справи і звертається з мотивованою постановою до Верховного Суду України. Таке рішення може прийняти суд першої, касаційної чи наглядової інстанції на будь-якій стадії розгляду справи. Верховний Суд України, у свою чергу, як суб'єкт права на конституційне подання з питань офіційного тлумачення Конституції України та законів України, може звернутися до Конституційного Суду України за висновком щодо відповідності Конституції законів чи інших нормативно-правових актів. Мало того, відповідно до статті 83 Закону України «Про Конституційний Суд України» у разі виникнення у процесі загального судочинства спору щодо конституційності норми закону, яка застосовується судом, провадження у справі призупиняється. За таких умов відкривається конституційне провадження у справі, і справа розглядається Конституційним Судом України невідкладно.

Зважаючи на функціонування судів загальної юрисдикції в аспекті тлумачення конституційних норм, доходимо такого висновку:

- тлумачення ними Конституції України у процесі судової діяльності є необхідним елементом їх роботи із забезпечення прав і свобод особи, стабільності конституційного ладу України, законності;

- Верховний Суд України узагальнює практику застосування Конституції України і законів України при здійсненні правосуддя місцевими, апеляційними та прирівняними до них судами і є їх представником у Конституційному Суді України;

- тлумачення Конституції України і законів України судами загальної юрисдикції не виходить за межі казуального тлумачення, тобто стосується тільки конкретних норм відповідної справи. Таке тлумачення має обов'язковий характер щодо конкретної справи і не має сили прецеденту. Крім того, суди загальної юрисдикції не уповноважені тлумачити правові норми за межами застосування в конкретних справах.

Тлумачення Конституції України і законів України може здійснюватися також науковими і навчальними юридичними установами, організаціями, окремими вченими, спеціалістами, засобами масової інформації. Але воно не має загальнообов'язкового характеру. Загальнообов'язковий характер має лише офіційне тлумачення (і казуальне, і нормативне) Конституційного Суду України. Проте сам акт тлумачення Конституційним Судом України не може бути вищим від норми, яка тлумачиться, і не може змінювати її.

Конституційний Суд України може тільки роз'яснювати відповідну норму з позицій правильності її розуміння.

Офіційне тлумачення, яке здійснює Конституційний Суд України, має особливе значення і відіграє важливу роль в інтерпретаційній діяльності, оскільки:

- воно є офіційним, тобто таким, що його здійснює орган, наділений правом здійснювати саме таке тлумачення;
- воно має вищу юридичну силу порівняно з тлумаченням, здійснюваним іншими органами, установами і організаціями;
- його результати обов'язкові для всіх органів, установ і організацій, у тому числі для Конституційного Суду України;
- це тлумачення має особливу значущість для вирішення колізій і конфліктів, які виникають у конституційно-правовому полі України;
- воно має велике значення для правильного розуміння і застосування конституційних норм з урахуванням реалій, що розвиваються;
- воно відіграє особливу роль для розвитку конституційного права.

Офіційне тлумачення Конституції України і законів України Конституційним Судом України, як і будь-яка правова діяльність, здійснюється як цілісний, взаємопов'язаний процес, який передбачає певні стадії, етапи.

Стадія офіційного тлумачення Конституції України і законів України – це здійснювані Конституційним Судом України на основі законодавчих норм певні комплекси заходів встановлення і роз'яснення волі законодавця в межах відповідних процедур.

У літературі з конституційного права, конституційного правосуддя наводиться різна кількість стадій конституційного судочинства. виокремлюють такі **стадії**:

- звернення до Конституційного Суду суб'єкта права на конституційне звернення про необхідність офіційного тлумачення окремих положень Конституції України чи законів України;
- підготовка суддею Конституційного Суду України матеріалів до розгляду відповідною колегією суддів;
- розгляд колегією суддів матеріалів про необхідність офіційного тлумачення положень Конституції України чи законів України і прийняття відповідної ухвали про відкриття чи відмову у відкритті конституційного провадження;
- підготовка матеріалів і їх розгляд на засіданні чи на пленарному засіданні Конституційного Суду України;

– офіційне оприлюднення рішень і висновків Конституційного Суду України.

Назви зазначених стадій подаються в різних редакціях, але їх суть не змінюється.

У самостійну стадію офіційного тлумачення Конституції України і законів України необхідно виокремити стадію попереднього вивчення конституційних подань та конституційних звернень і їх розподілу між колегіями суддів. Ця стадія в зазначеному щойно переліку має бути другою. Саме на цій стадії відбувається попередня перевірка на відповідність чи не відповідність конституційних звернень встановленим Законом України «Про Конституційний Суд України» вимогам і саме на цій стадії найчастіше керівником Секретаріату Конституційного Суду України приймається рішення про невідповідність конституційного подання, конституційного звернення вимогам, передбаченим статтями 39 і 42 зазначеного Закону.

3.4 Особливості та юридичне значення Конституції України

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

Юридичні властивості виражають правову природу Конституції та визначають її місце у правовій системі держави, в системі національного законодавства. До основних особливостей Конституції України можна віднести такі.

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

2. Конституція України характеризується юридичним верховенством, що означає її пріоритетне становище в системі національного законодавства України, вищу юридичну силу щодо всіх інших правових актів. Принцип верховенства Конституції є проявом загальнішого принципу верховного права

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

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

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

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

5. Юридичною властивістю Конституції України є особливий правовий захист, який має на меті забезпечення дотримання конституційних положень, захист від порушень як «знизу» – фізичними і юридичними особами, так і «згори» – різними гілками державної влади. В той же час захист Конституції України може здійснюватися лише правовими засобами. Вони передбачають застосування органами державної влади, посадовими особами з метою дотримання Конституції України форм і методів діяльності в рамках наданої компетенції. Конституції деяких держав (наприклад, Словаччини, ФРН) передбачають можливість застосування і неправових засобів захисту, закріплюючи право народу чинити опір неконституційній владі, але їх застосування можливе лише в надзвичайних ситуаціях.

Конституція несе могутній заряд, який має бути переведений у площину конкретних дій різноманітних суб'єктів. Ось чому проблема дії конституції має неабияке теоретичне і практичне значення, тим більше, що можна говорити про:

- дію конституції в цілому;
- дію деяких конституційних інститутів;
- дію конкретних конституційних норм.

При цьому треба мати на увазі проблему **набуття чинності** конституції. Як правило, конституція вступає в дію з моменту, вказаного в її заключних положеннях чи в особливому законі, який супроводжує її прийняття. Згідно із ст. 160 Конституції України, остання набувала чинності від дня її прийняття.

Конституція поширює свій вплив на всі без винятку інституції суспільства і держави, причому всі державні та громадські органи, громадяни і будь-які особи, що перебувають на території країни, повинні поважати її, безперечно виконувати всі її приписи. В цьому полягає загальнообов'язковість конституцій, їх імперативно-владний характер.

Як єдиний правовий акт конституція діє в усіх її зв'язках і опосередковуваннях. Механізм такої дії надзвичайно складний та багатогранний, він включає різноманітні канали: політичний, економічний, соціальний, ідеологічний, юридичний, виховний, психологічний тощо. Як Основний Закон суспільства й держави конституція регулює найбільш високий рівень поведінки – спосіб життєдіяльності суспільства. Такий загальноконституційний рівень зумовлює узгодженість основних інститутів конституцій, їх збалансованість і взаємодію.

Інститут – це блоки, які охоплюють ту чи іншу сферу конституційно-правових відносин: інститут конституційного ладу, прав і свобод громадян, територіальної організації країни, принципів діяльності державних органів тощо. Їм притаманний особливий механізм реалізації, де поряд із звичайними нормами конституції велику роль грають інші не типові приписи, практика, взаємозв'язки з іншими, в тому числі галузевими інститутами тощо.

Тут інститути конституції переходять в інститути галузей – права трудового, цивільного, адміністративного тощо.

Принципове значення має питання про безпосередню дію конституційних норм, яке особливу вагу набуває в сучасних умовах розбудови української держави. Донедавна таке питання не мало предметного, практичного значення, оскільки «радянська» конституції була переважно декларацією, політико-правовим документом, який не у всіх відношеннях застосовувався. Між тим конституція не може не бути безпосереднім діючим правом, про що свідчать її численні статті.

Конституція України – акт всеохоплюючої дії.

Вона поширює свій вплив на всі сфери життєдіяльності суспільства, причому цей вплив має ідейно-політичний, морально психологічний та юридичний характер. Це зумовлює зміст та особливості механізму здійснення Конституції, який складається з двох відносно самостійних частин: соціального та юридичного механізму.

В соціальному механізмі втілено якості Конституції України як політичного документа, в юридичному – як особливого акта національної системи права.

Здійснення Конституції не можна зводити до окремих дій у межах конкретного юридичного процесу. Здійснення Конституції в єдності всіх її сторін забезпечує не тільки конкретні правові результати, бажану поведінку суб'єктів конституційно-правових відносин, а й досягнення цілей та інтересів конституційного регулювання. А такими соціальними інтересами є здійснення повновладдя українського народу, його консолідація, забезпечення вищого розвитку всіх етносів, що проживають на території республіки, реалізація різних економічних, соціальних, екологічних та інших програм, забезпечення прав і свобод громадян України тощо.

Таким чином, здійснення Конституції в цілому й її окремих норм – не що інше, як досягнення конституційних цілей та інтересів шляхом правомірної діяльності суб'єктів конституційного права.

Контрольні питання

1. Основні етапи новітнього конституційного процесу в Україні.
2. Юридичні властивості діючої Конституції України.
3. Функції Конституції України.
4. Принципи Конституції України.
5. Механізм дії Конституції України.
6. Форми реалізації Конституції України.
7. Порядок внесення змін до Конституції України.
8. Діюча Конституція України (1996 р.): соціально-правова характеристика та структура.
9. Що стало причиною відміни конституційних реформ у 2010 р.?

**Рекомендовані нормативно-правові акти та література
для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів**

Основні нормативно-правові акти і література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 (редакція від 02.03.2014) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

2. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08.06.1995 // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.

3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30.09.2010 № 20-рп/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1 (Спец. вип.).

4. Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України № 2952-VI від 01.02.2011 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 10. – Ст.68.

5. Про внесення змін до статті 98 Конституції України: Закон України № 586-VII від 19.09.2013 // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 11. – Ст. 142.

6. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України № 742-VII від 21.02.2014 // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 11. – Ст.143.

7. Конституційне право України : підручник для студ. вищих навч. закл. / Л.К. Байрачна та ін. – Х. : Право, 2010. – 543 с.

8. Конституційне право України: навч. посіб. / О.О. Майданник. – К.: Алерта, 2011. – 380 с.

9. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. В.Я. Тацій, В.М. Литвин, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін.; [2-ге вид., перероб. і доп.] – Х.: Право, 2011. – 1128 с.

10. Орзих М.Ф. Конституционное право Украины : учеб.-метод. пособие / М.Ф. Орзих, А.Р. Крусян ; М-во образования и науки, молодежи и

спорту України, Нац. ун-т "Одес. юрид. акад.". – Изд. 4-е, перераб. и доп. – О.: Фенікс, 2011. – 223 с.

11. Погорілко В.Ф. Конституційне право України: підручник / В.Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – 2-ге вид., переробл. та доопр. – К.: Прав. єдність: Алерта, 2010. – 432 с.

12. Скрипнюк О.В. Конституційне право України : підручник / О.В. Скрипнюк. – К.: Ін Юре, 2010. – 672 с.

13. Чушенко В.І. Конституційне право України : підруч. / В.І. Чушенко, І.Я. Заяць. – 2-ге вид., допов. і переробл. – К.: Ін Юре, 2009. – 548 с.

Додаткові нормативно-правові акти і література

1. Воронов М.М. Сучасний конституційний процес в Україні: спроба політико-правового аналізу / М.М. Воронов // Вісник Харківського національного університету. – Серія Право. – 2008. – Вип. № 1(3). – С. 34–37.

2. Кармазін Ю.А. Конституція, яку ми захищаємо : виступи нар.деп. України на пленар. засіданнях Конституц. Суду України у зв'язку з прийнятими рішеннями / Ю.А. Кармазін. – К. : Логос, 2011. – 201 с.

3. Мартинюк Р. Соціально-психологічні передумови реалізації норм Основного Закону України / Р.Мартинюк // Національний університет «Острозька академія». Наукові записки. (Серія «Психологія і педагогіка»). – 2008. – Випуск 10. – С.181-187.

4. Проблеми конституційного транзиту в Україні / С.О. Янішевський, О.А. Фісун [та ін.] ; за ред. В.М. Яблонського, С.О. Янішевського. – К. : НІСД, 2011. – 52 с.

5. Скрипнюк О. Конституційний процес як фактор демократизації суспільних відносин в Україні / О. Скрипнюк // Вісник Конституційного Суду України. – 2007. – № 2. – С. 65-69.

6. Тодика Ю.М. Тлумачення Конституції і законів України: теорія та практика: монографія / Ю.М. Тодика. – Х. : Факт, 2001. – 276 с.

7. Україна: політичні стратегії модернізації : зб. науково-аналітичних доп. / за ред. М.М. Розумного (заг. ред.), О.А. Корнієвського, В.М. Яблонського, С.О. Янішевського. – К. : НІСД, 2011. – 328 с.

8. Янішевський С.О. Конституція в незалежній Україні: 20 років розвитку та механізми подальших змін / С.О. Янішевський, І.С. Сало., В.М. Яблонський // Стратегічні пріоритети. – 2011. – № 2 (11). – С. 7–15.

РОЗДІЛ 4

ПРАВОВА ОХОРОНА КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

4.1 Поняття та сутність інституту правової охорони Конституції

Правова охорона конституції розглядається як складова більш масштабного поняття, яким є охорона конституції. Остання розглядається як у широкому, так і у вузькому розумінні. В *широкому* розумінні охорона конституції – це система різноманітних заходів щодо забезпечення реальної дії основного закону, а саме: юридичних, політичних, економічних, соціальних, освітньовиховних тощо.

Справді, охорона конституції не відбувається сама собою. Вона вимагає серйозної організаційної роботи як щодо формування певного світогляду, загальнокультурної, політичної та правової свідомості, так і щодо створення норм та інститутів, матеріальних ресурсів, які забезпечують усебічну дію основного закону. Суб'єктами охорони конституції в такому широкому розумінні цього поняття є всі ті державні органи, об'єднання громадян, фізичні і юридичні особи, які сприяють реалізації конституційних норм.

У *вузькому* розумінні під охороною конституції слід розуміти сукупність лише юридичних засобів, що забезпечують і гарантують дію конституційних норм. Тобто тут мова йде вже про власне правову охорону конституції. В науковій літературі вона визначається по-різному. Загалом правову охорону конституції можна визначити як сукупність правових засобів (гарантій), за допомогою яких забезпечується реалізація конституційних норм і дотримання режиму конституційної законності.

Завданням правової охорони конституції є контроль за правомірністю дій суб'єктів права, а у випадку виявлення правопорушень – вжиття заходів для відновлення порушеного правопорядку, застосування державного примусу до правопорушників, створення умов для запобігання правопорушенням.

По суті **охорона (захист) конституції** – обов'язок і завдання всіх державних органів і посадових осіб, які виконують їх шляхом застосування різноманітних правових засобів в межах наданої їм компетенції. При цьому особлива відповідальність покладається на вищі органи державної влади: главу держави, парламент, уряд.

Захист конституції здійснюють правоохоронні органи, зокрема суди і прокуратура. У сфері захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина велику роль відіграє інститут Уповноваженого парламенту з прав

людини (омбудсмена). Однак в науці конституційного права в якості правових засобів охорони конституції звичайно розуміють не стільки перелічені вище гарантії, скільки передбачені конституцією інституційні і процедурні гарантії дотримання державною владою, її різноманітними органами конституційної законності. Отже, правова охорона конституції включає в себе сукупність не всіх юридичних засобів, а лише спеціально-юридичних, тобто таких, які передбачені нормами конституційного права. Крім цього, визначаючи зміст механізму правової охорони конституції, можна вказати на те, що при цьому мається на увазі не стільки контроль за дотриманням основного закону, що здійснюється громадянами, їх об'єднаннями, органами місцевого самоврядування і т. д. (факультативний, тобто необов'язковий контроль), скільки контроль, що здійснюється державними органами, для яких цей обов'язок прямо передбачений конституційно-правовими нормами (обов'язковий контроль).

Правова охорона конституції забезпечується певними засобами, тобто реалізацією відповідних правових гарантій.

Гарантії правової охорони конституції – це інституційні та процедурні засоби та заходи, які забезпечують правову охорону і захист інститутів і принципів, закріплених в конституції, а також спрямовані на забезпечення стабільності останньої.

Вони становлять єдиний механізм, систему взаємообумовлених і взаємозалежних елементів. Загальновизнаними гарантіями правової охорони конституції є:

- конституційний контроль;
- конституційно-правова відповідальність;
- гарантії стабільності конституції (особливий порядок прийняття конституції і внесення до неї змін).

Вказані гарантії реалізуються в діяльності відповідних суб'єктів, які наділені конкретними повноваженнями щодо реалізації відповідних засобів правової охорони конституції. В літературі перелік цих суб'єктів визначається по-різному. Так, О. Ф. Фрицький суб'єктами правового захисту Конституції України вважає главу держави – Президента України, який згідно з ч. 2 ст. 102 Конституції є гарантом додержання Конституції; Верховну Раду України, яка є єдиним органом законодавчої влади і до повноважень якої належить внесення змін до Конституції; Кабінет Міністрів України, який згідно з п. 1 ст. 116 Конституції забезпечує виконання Конституції і законів України; центральні і місцеві органи виконавчої влади; правоохоронні органи (суди, прокуратура) та адвокатура; Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції.

М.В. Тесленко основними суб'єктами правової охорони Конституції України називає державу, суспільство (як важливий інститут громадського контролю) і конкретну особу, особистість (як інститут основоположних прав і свобод). Водночас їх вона вважає і об'єктами правової охорони Конституції.

Очевидно, що визначене вказаними авторами коло суб'єктів передбачає широке розуміння правової охорони Конституції України. Крім цього, як нам видається, всі визначені вище суб'єкти є суб'єктами правовідносин у сфері правової охорони Конституції, проте не всі з них є суб'єктами такої охорони. Тобто суб'єктами правової охорони Конституції можуть вважатися лише ті органи (спільноти), які: по-перше, здійснюють конкретні повноваження у сфері правової охорони Конституції; по-друге, визначені повноваження реалізують на основі і відповідно до Конституції (конкретних її норм); по-третє, відповідна діяльність має за мету забезпечення режиму власне конституційної законності, тобто така діяльність спрямована на забезпечення верховенства Конституції України і її прямої дії на всій території держави.

Виходячи з цього, правова охорона Конституції України реалізується через організаційну діяльність таких суб'єктів як: Український народ; Президент України; Верховна Рада України; Конституційний Суд України.

Правову охорону Конституції зазначені вище органи здійснюють у межах наданих їм повноважень і в порядку, визначеному законодавством. Вони можуть створювати спеціальні допоміжні органи і установи: комітети, ради, комісії тощо. Основна відповідальність за правову охорону Конституції України покладається в першу чергу на Президента України як гаранта додержання Основного Закону і Верховну Раду України. Проте діяльність щодо забезпечення правової охорони Конституції ці органи здійснюють поряд з іншими видами діяльності. На відміну від них для Конституційного Суду України функція правової охорони Конституції є визначальною. Він спеціально створений для забезпечення верховенства Конституції в правовій системі держави.

Охорона конституції може здійснюватися не правовими засобами, що інколи прямо передбачено в основному законі. Так, Конституції Німеччини, Словаччини та деяких інших країн передбачають право громадян (народу) на опір неконституційній владі. Але використання не правових засобів – винятковий випадок і в звичайних умовах головними і вирішальними є правові засоби охорони конституції, які забезпечують її стабільність і режим конституційної законності.

Звичайно, перелічені вище гарантії не можуть забезпечити абсолютну охорону конституції. На думку видатного німецького конституціоналіста К. Хессе, міцність (тривкість) конституції є, в першу чергу, питанням її

нормативної сили. Чим більше конституційний порядок відповідає умовам історичної ситуації, чим більша готовність визнавати зміст конституції як обов'язковий і чим більша рішучість цей зміст актуалізовувати, тим швидше і легше можна уникнути чи відвернути її порушення. Де принципова згода, на якій заснована нормативна сила конституції, відсутня чи втрачається, конституція втрачає основу своєї життєвої сили чи дієвість, і самі лише інституційні гарантії не здатні більше допомогти.

4.2 Конституційний контроль і конституційний нагляд

Конституційний контроль і нагляд є похідним від функції державного контролю та нагляду. Для визначення правової природи конституційного контролю та нагляду необхідно з'ясувати значення термінів «контроль» і «нагляд». Контроль в енциклопедичному значенні: перевіряти кого-небудь, що-небудь, наглядати за чимось, – існував з прадавніх часів. Він здійснювався за мірою споживання та дотриманням звичаїв, моральних правил, потім за мірою праці й споживання, виконанням рішень посадових осіб різного рівня, державних органів за дотриманням нормативно-правових актів, законності тощо. З розвитком суспільства вдосконалювались і форми контролю. Він ставав різноманітнішим і охоплював широку сферу суспільних відносин.

Здійснення контролю в діяльності переважної більшості державних органів є однією з їх функцій, однак для окремих з них він є основною функцією (Державна податкова служба, Державна митна служба, Рахункова палата тощо).

Поміж різноманітних видів і форм контролю особливе місце займає конституційний контроль та конституційний нагляд.

Конституційний контроль здійснюють у процесі реалізації Конституції всі правотворчі та правозастосовчі органи, перевіряючи свої та інші акти на відповідність Основному Закону: Президент України, Верховна Рада України, Уряд, органи виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування тощо.

Конституційний контроль – це діяльність компетентних органів державної влади, наділених повноваженнями з перевірки, виявлення, визначення та усунення невідповідності законів, інших нормативно-правових актів Конституції, вирішення спірних питань щодо конституційності норм двох чи більше законів або актів міжнародного права, розв'язання конфліктів з приводу застосування Конституції та законів, спрямована на охорону Конституції, встановленого нею конституційного ладу, прав та свобод людини й громадянина, забезпечення верховенства права і конституційної законності.

Поряд з терміном «конституційний контроль» у літературі вживається термін «конституційний нагляд».

Реалізація цієї функції обумовлює необхідність здійснення перевірок з метою виявлення порушень конституційних норм або невідповідних їм актів, встановлення і констатації суперечності відповідного акта Основному Закону та іншим законам і вжиття заходів до усунення з правового поля подібних актів. Як і конституційний контроль, конституційний нагляд можуть здійснювати уповноважені на це органи державної влади: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини тощо.

Отже, можна дати таке визначення **конституційного нагляду**: це діяльність компетентних органів державної влади, пов'язана із здійсненням спостереження, перевірки, виявлення та констатації порушень Конституції, невідповідних їй нормативно-правових актів та вжиття заходів до неухильного дотримання її положень, припинення та усунення виявлених порушень, приведення у відповідність до неї нормативно-правових актів, що суперечать їй.

«Конституційний контроль» і «конституційний нагляд» є самостійними функціями, які визначають діяльність державних органів та їх компетенцію і спрямовані на виконання поставлених перед відповідними органами мети і завдань. Основна відмінність між цими поняттями полягає в юридичній силі заходів, які можуть застосовувати органи, що здійснюють відповідну функцію у разі виявлення неконституційних актів. Саме цим обумовлено надання суду функції конституційного контролю, що необхідно визнати правильним.

Органи, що здійснюють конституційний нагляд, як і органи, що здійснюють конституційний контроль, наділені широкими повноваженнями, які забезпечують ефективний вплив на зміцнення законності як єдності двох ознак: зовнішньої - обов'язку виконувати закони, і внутрішньої (сутнісної) – якості закону, вони не можуть самостійно припинити дію конституційного акта. При здійсненні конституційного нагляду органи, як правило, не можуть безпосередньо припинити дію неконституційних актів, а лише визнають невідповідність їх Основному Закону, а рішення про скасування приймає сам орган, який його ухвалив.

4.3 Загальна характеристика системи правової охорони Конституції України

Систему правової охорони Основного Закону становлять **нормативно-правові та організаційно-правові гарантії**.

До *нормативно-правових гарантій* відносяться:

- конституційний контроль;
- особливий порядок прийняття Конституції;
- особливий порядок внесення змін до Конституції;
- офіційне тлумачення Конституції;
- конституційна відповідальність.

До *організаційно-правових гарантій* відносяться:

- діяльність державних органів;
- діяльність посадових осіб;
- діяльність Українського народу у зв'язку з використанням

нормативних гарантій щодо охорони Конституції.

Найбільшу питому вагу у системі правової охорони конституції займає **конституційний контроль**, що є закономірно, оскільки первісно сама ідея охорони конституції ґрунтувалася на створенні спеціальних процедур чи інституцій, які б забезпечували належний рівень реалізації конституції. Використання конституційного контролю різними органами держави у своїй діяльності може реально вплинути на стан забезпечення охорони Основного Закону, втім особливе місце серед них займає спеціалізований орган, основним функціональним напрямком діяльності якого є саме конституційний контроль – Конституційний Суд України. Більше того, згідно із законодавством України завданням цього органу є забезпечення верховенства Конституції.

Функція конституційного контролю реалізується через повноваження Конституційного Суду України, які можна поділити на дві групи: загальні і спеціальні. Зокрема, до загальних повноважень віднесено: 1) вирішення питань про відповідність Конституції України законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 2) вирішення питань відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих, які вносяться до Верховної Ради для надання згоди на їх обов'язковість (ч. 1 ст. 151 Конституції України); 3) подання висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.

Спеціальні повноваження, через які реалізується функція конституційного контролю, наступні: 1) подання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157, 158 Конституції України (ст. 159 Конституції); 2) подання висновку про встановлення факту порушення Конституції або законів України Верховною Радою Автономної Республіки Крим.

Отже, загальні повноваження Конституційного Суду України торкаються безпосередньо сфери конституційного контролю, тобто у процесі реалізації загальних повноважень Конституційний Суд України виступає гарантом верховенства Основного Закону. Здійснюючи ж спеціальні повноваження, Конституційний Суд України все ж виконує функцію конституційного контролю, але щодо предмета специфічного значення: внесення змін до Конституції України, відповідальності представницького органу Автономної Республіки Крим.

Одним із елементів правової охорони конституції є *особливий порядок її прийняття*. Прийняття нової конституції відбувається, як правило, з огляду на якісні зміни у державному і суспільно-політичному житті країни, і якщо це – держава демократична, держава у якій прийнятною є ідея установчої влади, то суб'єктом прийняття Основного Закону є народ, який прямо (на референдумі) чи при посередництві іншого суб'єкта (парламенту, установчих зборів) реалізує свої повноваження. При цьому прийняття нової конституції не передбачено діючою і, на думку деяких учених, – це є цілком природньо, оскільки вона приймається «не за моделлю фіктивного шлюбу, тобто укладеного без відповідних намірів». Частково цю тезу підтверджує рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. у справі про здійснення влади народом. Правова позиція Конституційного Суду України полягає в тому, що право народу приймати Конституцію впливає з норми ст. 5 Конституції України (п. 4.3), а всеукраїнський референдум є способом її прийняття (п. 4.1). Але аналізуючи абзац 3 п. 4.1 даного рішення можна зробити висновок, що орган конституційної юрисдикції створив норму, визначивши спосіб прийняття конституції України в цілому.

Втім, у більшості конституцій міститься розділ, який передбачає порядок внесення змін (поправок) до неї. І тут виникає питання, чи можлива заміна чинної конституції і якою буде ступінь її легітимності внаслідок прийняття закону про внесення змін чи поправок до неї?

Очевидно, що така ситуація може мати місце і при прийнятті зміни до Основного Закону, а, точніше, наповнення старої форми новим змістом буде легітимним, адже відбуватиметься згідно з вимогами закону. Однак, якщо зважати на те, що конституція є результатом діяльності установчої влади і лише суб'єкт установчої влади має право її приймати, то конституція прийнята у спосіб, передбачений вище, не зовсім відповідає вимогам щодо її прийняття. Справа в тому, що закон про прийняття змін до конституції за своєю правовою природою є актом законодавчої влади, оскільки його прийняття передбачено самою конституцією. Тому, якщо суть чинної конституції буде змінена внаслідок прийняття закону про внесення змін до неї, то це викличе сумніви

щодо сутності конституції як акта установчої влади. Втім, з іншого боку заміна старої конституції новою шляхом внесення змін виконує функцію пристосування цього акта до нових суспільних умов водночас забезпечуючи його стабільність. Тому, на наш погляд, питання про порядок прийняття конституції повинні бути врегульовані відповідним нормативно-правовим актом.

Аналізуючи Конституцію України, зазначимо, що порядок та умови прийняття нової конституції чинним Основним Законом безпосередньо не врегульовані. Втім, згідно з деякими нормами Розділу I «Загальні засади» Конституції України право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Отже, Український народ може бути ініціатором зміни конституційного ладу і реалізувати це у формі всеукраїнського референдуму, проголошеного за народною ініціативою, який відповідно до ст. 72 і п. 6 ст. 106 призначається Президентом України. Однак, у такому випадку залишається невирішеним питання про порядок розробки нової конституції, її суть, зміст, характер конституційного ладу та про порядок прийняття нової конституції.

На наш погляд, норми, які закріплюють право народу змінювати конституційний лад в Україні шляхом референдуму не уповноважують народ приймати нову конституцію саме на референдумі. Більше того, затвердження Конституції на референдумі є не найкращим способом її перегляду, оскільки референдум може використовуватися у популістських цілях. Тому, ми вважаємо, що доцільно вирішити питання, пов'язані з прийняттям нової конституції, шляхом їх законодавчого врегулювання.

Як зазначалося, однією із гарантій правової охорони Конституції є особливий порядок внесення змін до неї.

Особливість порядку внесення змін до конституції залежить від ступеня складності відповідної процедури. Якщо співвіднести правову охорону конституції і особливий порядок внесення змін до неї, то саме особливий порядок внесення змін є елементом самоохорони конституції, оскільки форму і зміст цього порядку закріплено безпосередньо у самому Основному Законі. Однак, ступінь складності внесення змін до конституції має бути у межах розумного, оскільки від неї залежить динамічність конституції та здатність реагувати на фактичного стану речей у суспільстві.

Однією із проблем, яка виникає при внесенні змін до конституції – це конкретні історичні обставини, через які виникає необхідність змінити Основний Закон чи окремі його положення. Особливо хитким в цьому аспекті є становище держав, які здобули незалежність, у держав із слабкою економікою,

соціальною інфраструктурою. Адже нерідко саме соціально-економічні чинники приводять до політичної кризи у суспільстві. Тому виникає питання, чи необхідно змінювати Основний Закон, щоб стабілізувати політичну ситуацію у суспільстві, чи власне фактор стабільності у державі і суспільстві є добрим підґрунтям для внесення зважених, обміркованих, а не спонтанних чи навіть постійних змін до Основного Закону.

Ще одним аспектом забезпечення стабільності конституції є *своєчасність* внесення до неї змін. Адже від моменту виправлення ситуації у суспільстві залежатиме його безпека. Саме своєчасність внесення змін до конституції є радше предметом політичного процесу, а оптимальне визначення відповідного часу залежить від «майстерності» політикуму. Підставою для зміни чи перегляду конституції повинна бути дійсна реальна зміна умов розвитку суспільних відносин. Втім, особливого значення при застосуванні цієї гарантії має своєчасність та необхідність внесення змін.

Одним із проблемних питань у сфері правової охорони Конституції є *участь Українського народу як колективного суб'єкта у справі її захисту*. Як відомо, охорона конституції відбувається за допомогою як правових, так і неправових засобів. Використання, зокрема, неправових засобів охорони конституції здійснюється у виключних випадках, оскільки у звичайних умовах вирішальне значення мають власне правові гарантії. Наприклад, згідно з п. 4 ст. 20 Основного закону ФРН всі німці мають право чинити опір всякому, хто посягне на конституційний лад держави, якщо неможливо використати інші засоби. Право народу на опір неконституційній владі закріплено у конституціях багатьох держав, зокрема, Беніну, Гани, Словаччини, Угорщини, ФРН, Хорватії, Чехії. Як зазначають деякі науковці, таке право закріплено конституціями держав, народи яких терпіли тоталітарний режим. Як бачимо, закріплення права народу на опір не є якимось африканським атавізмом, а властиве законодавству сучасних демократичних держав.

Конституцією України передбачено лише мирний спосіб зміни конституційного ладу. Право визначати і змінювати конституційний лад належить виключно народові. Оскільки згідно з ч. 2 ст. 5 Конституції України народ є єдиним джерелом влади і носієм суверенітету, а тому ніхто інший не може узурпувати владу. Втім, якщо припустити можливість узурпації влади іншими суб'єктами, то право чинити їм опір матиме лише народ. Таке право народу є цілком природним і законним і впливає із принципу народного суверенітету; більше того воно впливає із норм міжнародного права. Тому нам видається, що серед правових засобів охорони конституції слід розмежовувати юридичні засоби, тобто ті, що безпосередньо передбачені нормами чинного права держави і правові, ті що відповідають праву як загальному мірилу

справедливості тощо. А тому опір народу неконституційній владі, неконституційним діям влади є власне правовою гарантією охорони Основного Закону.

Запорукою належної реалізації конституційних норм, а тому і охорони конституції є **офіційне тлумачення конституції**. Тлумачення конституції виконує самостійну функцію у системі правової охорони Основного Закону. За допомогою тлумачення конституції роз'яснюється її зміст, а це сприяє глибшому з'ясуванню її положень і, відповідно, правильному застосуванню. Дійсно, якщо рішення Конституційного Суду України про встановлення конституційності акта може застосовуватися автономно, самостійно, незалежно від Конституції, то застосування рішення щодо офіційного тлумачення Основного Закону здійснюється невід'ємно від Конституції, оскільки нормативне конституційне тлумачення не пов'язане із конкретною ситуацією, воно виступає як частина норми, що тлумачиться. Таким чином, офіційне тлумачення убезпечує Конституції від можливих порушень.

До організаційно-правових гарантій Конституції України відносяться також діяльність державних органів та діяльність посадових осіб. Особлива роль у механізмі забезпечення правової охорони Конституції України відведена Верховній Раді України, Президентові України, а, особливо, Конституційному Суду України, безпосереднім завданням якого є забезпечення верховенства Основного Закону. Участь зазначених суб'єктів у механізмі правової охорони Конституції України здійснюється в основному через їх повноваження, зміст яких зводиться до здійснення конституційного контролю.

Верховна Рада України здійснює функцію правової охорони Конституції, реалізуючи свої повноваження, відповідно до приписів Конституції (тобто у аспекті позитивної відповідальності), і шляхом виконання конкретних повноважень у сфері конституційного контролю, а саме: надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів, дострокове припинення повноважень окремих органів, контроль за додержанням прав та свобод людини і громадянина. Крім того, Верховна Рада України здійснює конституційний контроль законотворчої роботи, оскільки, розглядаючи законопроект, парламент та його комітети повинні забезпечувати відповідність його положень Конституції.

Важливою у механізмі правової охорони Конституції України є роль Президента України як гаранта додержання Конституції. Здійснення владних повноважень Президентом України у механізмі правової охорони Конституції України відбувається, зокрема, у формі реалізації права на законодавчу ініціативу, права вето, скасування та зупинення підзаконних актів органів і

посадових осіб, які суперечать конституції, а також права на звернення до Конституційного Суду України.

Особливе значення у механізмі правової охорони Конституції України має Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції, тобто спеціальний державний орган, який, зокрема, уповноважений вирішувати правові питання у сфері забезпечення верховенства і реалізації Конституції України шляхом здійснення конституційного контролю.

Діяльність Конституційного Суду України спрямована на виконання таких основних функцій: контролю за конституційністю правових актів України, міжнародних договорів, визначених законом процедур Конституції України (функція конституційного контролю) та функція забезпечення роз'яснення Конституції і законів України (функція тлумачення).

Конституційний контроль за своєю правовою природою є похідним від державного контролю і співвідноситься з ним як одиничне й ціле. Він є важливим елементом механізму захисту та забезпечення реалізації Основного Закону, верховенства права, вищої юридичної сили і прямої дії конституційних норм, встановленого ним конституційного ладу, прав і свобод людини й громадянина.

4.4 Конституційна відповідальність як елемент системи правової охорони Конституції України

Конституційно-правову відповідальність слід розглядати у діалектичному взаємозв'язку з конституційним деліктом. Останній є юридичним фактом, внаслідок якого виникають відносини конституційно-правової відповідальності. Саме з моменту вчинення конституційного делікту в правопорушника виникає обов'язок зазнати мір конституційно-правової відповідальності, які передбачені санкцією порушеної норми, і понести несприятливі наслідки, а в суб'єкта, який є інстанцією конституційно-правової відповідальності, з'являються право і обов'язок притягнути його до конституційно-правової відповідальності.

Конституційна відповідальність є самостійним видом юридичної відповідальності, що пов'язується, в першу чергу, із механізмом правового захисту Конституції України. У цьому випадку вчені говорять про конституційно-правову відповідальність. Але категорії «юридична відповідальність у конституційному праві» та «конституційно-правова відповідальність» не є тотожними.

Юридична відповідальність в конституційному праві – це вид суспільних відносин, урегульованих нормами права, зміст яких полягає в

заохоченні за належну правомірну поведінку, передбачену конституційно-правовими нормами, чи примусі до виконання приписів конституційних норм права в разі їх порушення, що здійснюються державою в межах чинного національного законодавства.

Юридичній відповідальності в конституційному праві властиві загальні ознаки юридичної відповідальності, а саме: наявність позитивного і негативного аспектів; наявність правопорушення; соціальна небезпека діяння та його наслідків; винність суб'єкта правопорушення; наявність норми права, що передбачає юридичну відповідальність.

Юридична відповідальність у конституційному праві передбачає як пряму відповідальність, види і міра якої визначається конституційним правом (конституційно-правова відповідальність), так і опосередковану (бланкетну) відповідальність, види і міра якої визначається іншими галузями права (адміністративно-правова, кримінально-правова). У комплексі конституційна, адміністративна і кримінальна відповідальність за порушення конституційно-правових норм є системою, механізмом юридичної відповідальності в конституційному праві України.

Види конституційно-правової відповідальності

Конституційно-правова відповідальність у широкому значенні представлена власне конституційною відповідальністю, адміністративною відповідальністю та кримінальною відповідальністю за порушення норм конституційного права.

Пріоритетним видом юридичної відповідальності у конституційному праві України є конституційно-правова відповідальність.

Конституційно-правова відповідальність – це самостійний вид юридичної відповідальності, визначений нормами конституційного права, що передбачає заохочення державою позитивного діяння суб'єкта конституційно-правових відносин, наслідки якого перевищують вимоги конституційно-правових приписів (позитивний аспект) або негативну реакцією держави на конституційний делікт (правопорушення).

Конституційно-правовій відповідальності властиві загальні та особливі ознаки, що визначають особливості її правової природи. До загальних ознак можна віднести такі: вона є видом соціальної відповідальності; конституційно-правова відповідальність має позитивне (проспективне) і негативне (ретроспективне) значення; конституційно-правова відповідальність є наслідком конституційного делікту; вона є інститутом відповідної галузі права тощо.

До *особливих ознак* конституційно-правової відповідальності належать:

конституційно-правова відповідальність має конститууючий (системоутворюючий) характер, тобто визначає загальні принципи для інших видів юридичної відповідальності;

конституційно-правова відповідальність відповідно до особливостей предмета конституційно-правового регулювання має чітко виявлений політичний характер, оскільки відповідальність настає за порушення суспільних відносин, пов'язаних зі здійсненням влади в державі;

конституційно-правова відповідальність передбачає конституційні санкції як міру юридичної відповідальності. Конституційно-правові санкції передбачають такі особливі міри і форми юридичної відповідальності, як дострокове припинення повноважень органу держави, органу або посадової особи місцевого самоврядування; відмова у реєстрації політичної партії, громадської організації; скасування чи призупинення дії конституційного нормативно-правового акта тощо;

специфічність підстав конституційно-правової відповідальності: підставою ретроспективної відповідальності є юридичний факт конституційного делікту, а проспективної – юридичний факт набуття статусу суб'єкта конституційно-правової відповідальності;

особливе коло суб'єктів конституційно-правової відповідальності, що є вужчим за коло суб'єктів конституційного права. Суб'єктами конституційно-правової відповідальності можуть бути лише орган публічної влади або його посадова особа (об'єднання громадян, державні органи й органи місцевого самоврядування). Людина та громадянин не наділені конституційною деліктоздатністю. Навіть порушення людиною конституційних обов'язків є підставою адміністративної, кримінальної чи цивільної відповідальності в конституційному праві, але не конституційно-правової;

конституційно-правова відповідальність є функціональним інститутом конституційного права, що об'єднує сукупність конституційно-правових норм що регулюють суспільні відносини у сфері проспективної та ретроспективної юридичної відповідальності деліктоздатних суб'єктів за порушення норм, конституційного права України;

конституційно-правова відповідальність є важливим елементом механізмом правового захисту і охорони Конституції України та чинного конституційного законодавства;

конституційно-правова відповідальність є гарантією всіх основних інститутів конституційного права, що виступають об'єктами конституційно-правової відповідальності (інститут основ конституційного ладу, інститут громадянства, інститут прав, свобод і обов'язків людини і громадянина,

інститут форм безпосереднього народовладдя, інститут парламентаризму, інститут президентства, інститут виконавчої влади, інститут судової влади, інститут конституційної юстиції, інститут контрольно-наглядової влади, інститут територіального устрою, інститут місцевого самоврядування);

джерелами конституційно-правової відповідальності є не лише норми Конституції України, але й всі інші конституційно-правові норми, об'єктивізовані в системі чинного конституційного законодавства;

для конституційно-правової відповідальності властиві особливі процесуальні форми її реалізації. В окремих випадках процедура конституційно-правової відповідальності регулюється комплексом конституційних та інших галузевих норм чинного законодавства.

Конституційно-правова відповідальність є складовим елементом всіх основних інститутів конституційного права (інститут основ конституційного ладу, інститут конституційно-правового статусу людини і громадянина, інститут форм безпосереднього народовладдя, інститут парламентаризму, інститут президентства, інститут виконавчої влади, інститут судової влади, інститут конституційної юстиції, інститут контрольно-наглядової влади, інститут територіального устрою, інститут місцевого самоврядування).

Зокрема, для інституту президентства властиві нормативно-правові приписи, що регламентують конституційно-правову відповідальність Президента України за вчинення ним державної зради або іншого злочину (ст. 111 Конституції України). Стаття 111 Основного Закону визначає підстави конституційно-правової відповідальності Президента України, процедуру усунення Президента України в порядку імпічменту та конституційно-правову санкцію – усунення Президента України з поста.

Важливим питанням конституційно-правової відповідальності є коло суб'єктів, перед якими учасники конституційно-правових відносин несуть юридичну відповідальність. До таких суб'єктів слід відносити народ України, людину, органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Пріоритетною інстанцією, перед якою суб'єкти конституційно-правової відповідальності несуть юридичну відповідальність, є Український народ. Ч. 3 ст. 5 Основного Закону декларує, що право визначати і змінювати конституційний лад України належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами і посадовими особами. Тобто Український народ є пріоритетним суб'єктом конституційно-правових відносин. Відповідно до цього конституційного припису всі суб'єкти конституційної відповідальності несуть юридичну відповідальність за порушення норм конституційного права саме перед Українським народом.

Важливою інстанцією конституційної відповідальності в Україні є людина (громадянин України, іноземець, особа без громадянства). Ч. 2 ст. 3 Конституції України визначає, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Порухення прав і свобод людини є підставою для конституційної відповідальності держави та її органів і посадових осіб перед людиною. У частині 3 ст. 9 Конституції України зазначено, що звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Основного Закону гарантується.

Істотною інстанцією, щодо якої суб'єкти конституційно-правових відносин несуть юридичну відповідальність, є Українська держава, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх службові та посадові особи.

Особливістю конституційно-правової відповідальності й є *розширене коло суб'єктів, уповноважених розглядати справи про конституційні правопорушення* (делікти). Ними, зокрема, є: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, органи правосуддя, органи місцевого самоврядування. Повноваження цих органів у справах про конституційні правопорушення визначаються чинним конституційним законодавством України.

Санкції конституційно-правової відповідальності, тобто її форми і міри відрізняються особливою різноманітністю. Утім їх об'єднуючою ознакою залишається політичний характер санкцій і подальші негативні політичні наслідки для суб'єктів, що здійснили конституційний делікт.

Основними видами конституційно-правових санкцій є: відмова у реєстрації політичної партії (ст. 11 Закону України «Про політичні партії в Україні»); втрата депутатського мандата (статті 79, 81 Конституції); дострокове припинення повноважень Верховної Ради України (ст. 90, п. 8 ст. 106 Конституції); усунення з поста Президента України в порядку імпічменту (п. 10 ст. 85, ст. 111 Конституції); прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, що має наслідком відставку Уряду (ст. 115 Конституції України); рішення Конституційного Суду України про неконституційність законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради АРК, що має наслідком їх скасування (ст. 150 Конституції України); скасування Президентом України рішень голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції України та законам України (ст. 118 Конституції України); висловлення обласною чи районною радою недовіри голові відповідної місцевої державної адміністрації (ст. 118 Конституції

України); звільнення Верховною Радою АРК за погодженням із Президентом України з посади Голови Ради Міністрів АРК (ст. 136 Конституції України); зупинення органами суду рішень органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України (ст. 144 Конституції України) та ін.

Конституційні санкції можуть поділятися на основні та додаткові. Для прикладу, ст. 111 Конституції України передбачає такі санкції у вигляді усунення Президента України з поста Верховною Радою України у порядку імпічменту (основна санкція), а ст. 105 чинного Основного Закону визначає додаткову санкцію – позбавлення звання Президента України в разі усунення його з поста в порядку імпічменту.

Наступним видом конституційно-правової відповідальності у широкому значенні є ***адміністративна відповідальність за порушення норм конституційного права.***

Далеко не всі адміністративні правопорушення, передбачені чинним адміністративним законодавством України, пов'язані з порушенням норм конституційного права. Підставою для адміністративної юридичної відповідальності в конституційному праві є ті адміністративні правопорушення, що посягають на об'єкти, які безпосередньо охороняються чинним конституційним законодавством України.

У першу чергу, до адміністративних правопорушень, що посягають на об'єкти, що захищаються конституційним правом України, належать правопорушення у сфері прав і свобод людини і громадянина. Глава 15 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління» Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) передбачає юридичну відповідальність за порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (ст. 185-1); створення умов для організації і проведення з порушенням установленого порядку зборів, мітингів, вуличних походів або демонстрацій (ст. 185-2); порушення законодавства про об'єднання громадян (ст. 186-5). Обов'язковою умовою зазначених адміністративних правопорушень є порушення норм чинного конституційного законодавства про політичні права громадян України.

До адміністративних правопорушень, що посягають на об'єкти, що захищаються конституційним правом України, відносяться і порушення положень Конституції України про право власності Українського народу на землю, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси її континентального шельфу. Згідно з ч. 1 ст. 13 Основного Закону, від імені Українського народу це право власності здійснюється органами державної

влади та органами місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією.

Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачена юридична відповідальність за порушення права державної власності на надра (ст. 47); порушення права державної власності на води (ст. 48); порушення права державної власності на ліси (ст. 49); порушення права державної власності на тваринний світ (ст. 50). Зазначені положення застаріли і не відповідають чинній Конституції, оскільки Основний Закон не передбачає «державної власності» на надра, води, ліси, тваринний світ

Наступною групою адміністративних правопорушень, що посягають на об'єкти, що захищаються конституційним правом України, є природа та культурна спадщина. Глава 7 КУпАП «Адміністративні правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури» передбачає юридичну відповідальність за порушення цитованого вище конституційного обов'язку. Зокрема, ст. 92 КУпАП регламентує, що порушення правил охорони і використання пам'яток історії та культури тягне за собою попередження, або накладення штрафу на громадян від трьох до семи неоподаткованих мінімумів доходів громадян і попередження, або накладення штрафу на посадових осіб – від п'яти до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Адміністративна відповідальність за посягання на об'єкти, що захищаються конституційним правом України, також регулюється законами України (наприклад, Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану»).

Певну фрагментарність адміністративно-правової відповідальності за порушення норм конституційного права вдалося частково подолати з прийняттям Верховною Радою України 6 липня 2005 р. Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ), що набув чинності 1 вересня 2005 р. Цей Кодекс не тільки детально врегулював основні положення адміністративного процесу, сприяв формуванню системи адміністративних судів України, а й вдосконалив механізм адміністративної юридичної відповідальності за порушення норм конституційного права України.

Зокрема, Глава 6 «Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ» визначила особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій (ст. 172); особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових і службових осіб, творчих працівників

засобів масової інформації, які порушують законодавство про вибори та референдум (ст. 174); особливості провадження у справах щодо оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії (блоку місцевих організацій партій), їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу (ст. 175); особливості провадження у справах щодо скасування реєстрації на пост Президента України (ст. 176); особливості судових рішень за наслідками розгляду справ, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, та їх оскарження (ст. 177); особливості здійснення представництва у справах, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму (ст. 178); особливості обчислення строків у справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, та наслідки їх порушення (ст. 179); особливості провадження у справах про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності (ст. 180); особливості провадження у справах за адміністративними позовами суб'єктів владних повноважень про обмеження щодо реалізації права на мирні збори (ст. 182); особливості провадження у справах за адміністративними позовами про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання (ст. 183). Тобто Глава 6 КАСУ безпосередньо визначає особливості адміністративного провадження у справах, пов'язаних з реалізацією конституційних політичних прав громадян на вибори, референдуми та мирні збори.

Окремі, найбільш суспільно небезпечні види конституційно-правових деліктів тягнуть за собою настання **кримінально-правової відповідальності**. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р., що набув чинності 1 вересня 2001 р. в ч. 1 ст. 2 визначає, що підставою кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого Кримінальним кодексом України (ККУ). Об'єктами значної кількості злочинів, передбачених ККУ, є суспільні та державні цінності (блага), що визначаються і гарантуються Конституцією України.

Кримінальний кодекс України в Особливій частині виділяє декілька груп злочинів, спрямованих на об'єкти конституційного права, які умовно можна розділити на злочини проти суспільства; злочини проти держави і місцевого самоврядування; злочини проти конституційних прав і свобод людини і громадянина. Утім ККУ не розмежовує ці групи злочинів в окремих розділах. Кожен із розділів ККУ може містити склади злочинів, що посягають на ряд основних об'єктів конституційного права.

Зокрема, злочини проти суспільства, держави та місцевого самоврядування об'єднані в трьох самостійних розділах ККУ. Так Розділ I «Злочини проти основ національної безпеки України» передбачає кримінальну відповідальність за дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади (ст. 109); посягання на територіальну цілісність і недоторканість України (ст. 110); державну зраду (ст. 111); посягання на життя державного чи громадського діяча (ст. 112); диверсію (ст. 113); шпигунство (ст. 144). Інші розділи також визначають підстави кримінальної відповідальності за злочини проти суспільства, держави та місцевого самоврядування. Розділ XIV ККУ «Злочини у сфері охорони державної таємниці, недоторканості державних кордонів, забезпечення призову та мобілізації»: розголошення державної таємниці (ст. 328); незаконне переправлення осіб через державний кордон України (ст. 332) та ін. Розділ XV ККУ «Злочини проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян»: наруга над державними символами (ст. 339); втручання у діяльність державного діяча (ст. 344); погроза або насильство щодо державного чи громадського діяча (ст. 346); захоплення представника влади або працівника правоохоронного органу як заручника (ст. 349); самоправство (ст. 356) та ін. Розділ XVIII «Злочини проти правосуддя»: втручання в діяльність судових органів (ст. 376); погроза або насильство щодо судді, народного засідателя чи присяжного (ст. 377); посягання на життя судді, народного засідателя чи присяжного у зв'язку з їх діяльністю, пов'язаною із здійсненням правосуддя (ст. 379) тощо. Розділ XX «Злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку»: пропаганда війни (ст. 436); застосування зброї масового знищення (ст. 439); геноцид (ст. 442).

Злочини проти прав і свобод людини та громадянина, визначені у Конституції України, містяться у розділах II «Злочини проти життя та здоров'я», III «Злочини проти волі, честі та гідності особи», IV «Злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості особи», V «Злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина», VI «Злочини проти власності», VIII «Злочини проти довіри», XII «Злочини проти громадського порядку та моральності», XV «Злочини проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян», XVI «Злочини у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку», XVIII «Злочини проти правосуддя» ККУ. Групи прав і свобод людини і громадянина, що захищають від злочину відповідні розділу ККУ не співпадають з прийнятою в конституційному праві класифікацією цих прав і

свобод на громадянські, політичні, економічні, соціальні, культурні (духовні), екологічні. Хоча загалом усі основні конституційні права і свободи людини і громадянина захищені кримінальним законодавством України від протиправних посягань.

Зокрема, така важлива група прав громадян, як політичні права захищаються відповідними статтями в різних розділах ККУ. Так, Розділ V «Злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина» ККУ передбачає кримінальну відповідальність за перешкоджання здійсненню виборчого права (ст. 157); неправомірне використання виборчих бюлетенів, підлог виборчих документів або неправильний підрахунок голосів чи неправильне оголошення результатів виборів (ст. 158); порушення таємниці голосування (ст. 159); порушення законодавства про референдум (ст. 160), а Розділ XII «Злочини проти громадського порядку та моральності» ККУ передбачає кримінальну відповідальність за незаконне перешкоджання організації або проведенню зборів, мітингів, походів і демонстрацій (ст. 340).

Конституційно-правова відповідальність у широкому розумінні гіпотетично може передбачати й інші види юридичної відповідальності. Наприклад, дисциплінарну та цивільну, але застосування цих видів юридичної відповідальності в конституційному праві потребує належного теоретичного обґрунтування.

4.5 Конституційний Суд України як центральна ланка у системі правової охорони Конституції України

Відповідно до ст. 147 Конституції України, Конституційний Суд України – єдиний колегіальний орган конституційної юрисдикції в Україні що вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

За своєю сутністю Конституційний Суд України є юрисдикційним судовим органом. Він має правосудну природу і правосудний правовий статус та уповноважений здійснювати конституційне судочинство в Україні. Не випадково саме у розділі VIII «Правосуддя» Конституції України зазначено, що судочинство в Україні здійснюється Конституційним Судом України і судами загальної юрисдикції. Це свідчить про пріоритетність Конституційного Суду України в системі судової влади України.

За змістом своєї діяльності Конституційний Суд України забезпечує правовий захист Конституції України, вирішуючи питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і даючи офіційне

тлумачення Конституції України та законів України. Конституційний Суд України також посилює юридичний захист прав і свобод людини і громадянина і виступає арбітром у вирішенні конституційних конфліктів між гілками влади, тим самим сприяючи розбудові України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави.

За формою своєї діяльності Конституційний Суд України є єдиним колегіальним органом конституційної юрисдикції. Його рішення і висновки є результатом професійної колективної роботи суддів Конституційного Суду України, делегованих від різних гілок влади. Діяльність Конституційного Суду ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, рівноправності суддів, гласності, повноти і всебічності розгляду справ та обґрунтованості прийнятих рішень.

Діяльність Конституційний Суд України ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, рівноправності суддів, гласності, повного і всебічного розгляду справ та обґрунтованості прийнятих ним рішень.

До повноважень КСУ віднесено прийняття рішень та дача висновків щодо:

1) конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів ВР АРК;

2) відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради для дачі згоди на їх обов'язковість;

3) додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту;

4) офіційного тлумачення Конституції та законів України.

Підставами для визнання перелічених актів не конституційними, повністю чи частково є:

- невідповідність Конституції України;
- порушення встановленої Конституцією процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності;
- перевищення конституційних повноважень при їх прийнятті.

До повноважень КСУ не належить питання щодо законності актів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також інші питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції.

Порядок формування Конституційного Суду України є спеціальним правовим механізмом, що забезпечує незалежність цього органу конституційної юрисдикції, рівне представництво в ньому вищих органів державної влади та

гарантованість легітимності Конституційного Суду України. Цей порядок регулюється ст. 148 Конституції України та статтями 6, 7, 8 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Згідно з Конституцією України, Конституційний Суд України складається з 18-ти суддів Конституційного Суду України. Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду України.

Утім не кожна особа може бути кандидатом на посаду судді Конституційного Суду України. Відповідно до ст. 16 Конституції України, суддею Конституційного Суду України може бути громадянин України, який на день призначення досяг 40 років, має вищу юридичну освіту, стаж практичної, наукової або педагогічної роботи за фахом не менше 10-ти років, володіє державною мовою і проживає в Україні протягом останніх 20-ти років.

Кандидати, які відповідають вимогам Конституції та Закону України «Про Конституційний Суд України», призначаються Главою Держави, парламентом і з'їздом суддів відповідно до спеціальної процедури.

Порядок призначення суддів Конституційного Суду України **Президентом України** передбачає, що Глава Держави попередньо здійснює консультації з Прем'єр-міністром України та Міністром юстиції України щодо кандидатур на посади суддів. У разі узгодження запропонованих Президентом України кандидатур він видає відповідний указ, скріплений підписами Прем'єр-міністра України та Міністра юстиції України.

У разі припинення повноважень судді Конституційного Суду України, наприклад, при досягненні ним 65 років. Президент України у місячний строк призначає на цю посаду іншу кандидатуру.

Порядок призначення суддів Конституційного Суду України **Верховною Радою України** передбачає, що Верховна Рада України призначає суддів таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів.

Пропозиції щодо кандидатур на посади суддів Конституційного Суду України можуть вноситися Головою Верховної Ради України або не менш як 1/4 народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. При цьому депутат має право поставити підпис під пропозицією про висунення лише однієї кандидатури і ці підписи депутатів не відкликаються. Відповідний комітет Верховної Ради України подає Верховній Раді свої висновки щодо кожної кандидатури на посаду судді Конституційного Суду України, внесеної у відповідному порядку.

Призначеними на посади суддів Конституційного Суду України вважаються кандидати, які набрали найбільшу кількість голосів депутатів, але

більше половини голосів депутатів від конституційного складу Верховної Ради України.

Якщо кілька кандидатів набрали однакову кількість голосів і після їх призначення було б перевищено необхідне для призначення число суддів, щодо цих кандидатів проводиться повторне голосування.

У разі припинення повноважень судді Конституційного Суду України, який призначався Верховною Радою України, парламент у місячний строк призначає Іншу особу на цю посаду.

За результатами голосування Головою Верховної Ради України підписується постанова Верховної Ради України про призначення суддів Конституційного Суду України.

Порядок призначення суддів Конституційного Суду України **З'їздом суддів України** передбачає, що з'їзд суддів України, за пропозицією делегатів цього з'їзду, відкритим голосуванням більшістю голосів присутніх делегатів з'їзду визначає кандидатури на посади суддів Конституційного Суду України для включення в бюлетені для таємного голосування.

Призначеним на посаду судді Конституційного Суду України вважається кандидат, який у результаті такого голосування одержав більшість голосів від числа обраних делегатів з'їзду. Якщо голосування проводиться щодо кандидатур, число яких перевищує квоту, призначеними вважаються кандидати, які набрали більше голосів, ніж інші кандидати на ці посади.

У разі припинення повноважень судді Конституційного Суду України, який призначався з'їздом суддів України, з'їзд у тримісячний строк призначає Іншу особу на цю посаду.

За результатами голосування головуючим і секретарем з'їзду підписується рішення з'їзду суддів України про призначення суддів Конституційного Суду України.

Суддя Конституційного Суду України вступає на посаду з дня складення ним присяги судді Конституційного Суду України, яку він складає на засіданні Верховної Ради України, яке проводиться за участю Президента України, Прем'єр-міністра України, Голови Верховного Суду України, не пізніше як через місяць після призначення суддею Конституційного Суду України.

Текст присяги закріплено в ст. 17 Закону України «Про Конституційний Суд України»: «Урочисто присягаю чесно і сумлінно виконувати високі обов'язки судді Конституційного Суду України, захищати конституційний лад держави, конституційні права та свободи людини і громадянина».

Статус судді Конституційного Суду України визначається Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України» та Законом

України «Про судоустрій і статус суддів» і не може бути обмежений під час введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні.

Конституційно-правовий статус судді Конституційного Суду України – це вид конституційно-правових відносин, пов’язаний з набуттям і припиненням повноважень судді Конституційного Суду України, здійсненням ним своїх конституційних прав і обов’язків і гарантіями діяльності суддів.

Сутність і зміст правового статусу судді Конституційного Суду України найбільш рельєфно відображається в їх повноваженнях. Відповідно до ст. 19 Закону України «Про Конституційний Суд України» суддя Конституційного Суду України здійснює попередню підготовку питань для їх розгляду Колегією суддів Конституційного Суду України, Конституційним Судом України, бере участь у розгляді справ.

Суддя Конституційного Суду України має право витребувати від Верховної Ради України, Президента України, Прем’єр-міністра України, Генерального прокурора України, суддів, органів державної влади, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, підприємств, установ, організацій усіх форм власності, політичних партій та інших об’єднань громадян, окремих громадян необхідні документи, матеріали та іншу інформацію з питань, що готуються до розгляду Колегією суддів Конституційного Суду України або Конституційним Судом України.

Суддя Конституційного Суду України також має право публічно висловлювати свою думку з питань, що стосуються провадження у Конституційному Суді України, однак лише з тих справ, у яких Конституційним Судом України прийняте рішення чи висновок.

Важливим елементом конституційно-правового статусу судді Конституційного Суду України є гарантії його діяльності, тобто умови і юридичні засоби діяльності судді Конституційного Суду України. До юридичних гарантій діяльності суддів відносяться принципи незалежності суддів, суддівський імунітет та індемнітет, соціальне і побутове забезпечення суддів та ін.

Судді Конституційного Суду України під час здійснення своїх повноважень є незалежними і підкоряються лише Конституції України та керуються законами України, крім тих законів або їх окремих положень, що є предметом розгляду Конституційного Суду України.

На суддів Конституційного Суду України поширюється суддівська *недоторканість*. Так, ст. 28 Закону України «Про Конституційний Суд України» визначає, що суддя не може бути затриманий чи заарештований без згоди Верховної Ради України до винесення обвинувального вироку судом. Тобто йдеться про суддівський імунітет.

Суддівський індемнітет передбачає, що судді не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у Конституційному Суді України та в його колегіях, за винятком відповідальності за образу чи наклеп під час розгляду справ, прийняття рішень та дачі висновків Конституційним Судом України.

Суттєвим елементом гарантій діяльності судді Конституційного Суду України є його *соціальне і побутове забезпечення*. Відповідно до ст. 29 Закону України «Про Конституційний Суд України», судді одержують заробітну плату та користуються іншими видами матеріального забезпечення, зокрема і встановленими Законом України «Про судоустрій і статус суддів».

Строк конституційних повноважень судді Конституційного Суду України становить дев'ять років. Повторне призначення на посаду судді Конституційного Суду України однієї і тієї ж особи забороняється Законом. Цим Законом передбачені також підстави припинення повноважень судді (ст. 23). Повноваження судді Конституційного Суду України припиняються у разі: 1) закінчення строку призначення; 2) досягнення суддею 65-річного віку; 3) неможливості виконувати свої обов'язки; 4) порушення вимог щодо заборони перебування судді в політичних партіях і профспілках, мати представницький мандат, виконання іншої оплачуваної роботи, крім викладацької наукової та творчої; 5) порушення суддею присяги; 6) набрання законної сили обвинувачувальним вироком щодо нього; 7) припинення його громадянства; 8) визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим; 9) подання суддею заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням.

Конституційне судочинство складається з таких стадій: 1) звернення до Конституційного Суду України; 2) провадження у справах у Конституційному Суді України, за якими відкрито конституційне провадження; 3) прийняття рішень і висновків Конституційного Суду України.

Конституційне подання – це письмове клопотання до Конституційного Суду України про визнання правового акта (його окремих положень) неконституційними, про визнання конституційності міжнародного договору або про необхідність офіційного тлумачення Конституції України та законів України, а також звернення Верховної Ради України про дачу висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.

Конституційне звернення – письмове клопотання до Конституційного Суду України про необхідність офіційного тлумачення Конституції України та законів України з метою забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина, а також прав юридичних осіб (ст. 42 Закону).

Контрольні питання

1. Поняття охорони конституції.
2. Види охорони конституції.
3. Форми охорони конституції.
4. Суб'єкти охорони Конституції України.
5. Порядок та умови внесення змін до Конституції України.
6. Встановіть роль Українського народу як суб'єкта конституційно-правових відносин в механізмі організаційно-правових гарантій правової охорони Конституції України.
7. Конституційне звернення та конституційна скарга: переваги та недоліки.

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти і література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 (редакція від 02.03.2014) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16.10.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.
3. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.
4. Регламент Конституційного Суду України: Затверджено Рішенням Конституційного Суду України від 5 березня 1997 р. // Офіційний вісник України. – 1997. – № 20. – Стор. 87.
5. Про недоторканість і імпідмент Президента України: Рішення Конституційного Суду України від 10 грудня 2003 р. № 19-рп/2003 (справа щодо недоторканності та імпідменту Президента України) // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51. – Ст. 2704.
6. Конституційне право України : підручник для студ. вищих навч. закл. / Л.К. Байрачна та ін. - Х. : Право, 2010. – 543 с.
7. Конституційне право України: навч. посіб. / О.О. Майданник. – К.: Алерта, 2011. – 380 с.
8. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. В.Я. Тацій, В.М. Литвин, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін.; [2-ге вид., перероб. і доп.] – Х.: Право, 2011. – 1128 с.
9. Орзих М.Ф. Конституционное право Украины : учеб.-метод. пособие / М.Ф. Орзих, А.Р. Крусян ; М-во образования и науки, молодежи и спорта

Украины, Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – Изд. 4-е, перераб. и доп. – О.: Фенікс, 2011. – 223 с.

10. Погорілко В.Ф. Конституційне право України: підручник / В.Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – 2-ге вид., переробл. та доопр. – К.: Прав. єдність: Алерта, 2010. – 432 с.

11. Скрипнюк О.В. Конституційне право України : підручник / О.В.Скрипнюк. – К.: Ін Юре, 2010. – 672 с.

12. Чушенко В.І. Конституційне право України : підруч. / В.І. Чушенко, І.Я. Заяць. – 2-ге вид., допов. і переробл. – К.: Ін Юре, 2009. – 548 с.

13. Шаптала Н.К. Конституційне право України: навч. посіб. / Н.К. Шаптала, Г.В. Задорожня – Запоріжжя: Дике Поле, 2012. – 479 с.

Додаткові нормативно-правові акти і література

1. Батанова Н.М. Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. к.ю.н.: 12.00.02 – конституційне право / Н.М. Батанова; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Київ, 2007. – 24 с.

2. Гончаренко О.В. Актуальні питання притягнення суддів до відповідальності (Частина 1) / О.В. Гончаренко // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – № 1 (5). – С. 77-92.

3. Гончаренко О.В. Актуальні питання притягнення суддів до відповідальності (Частина 2) / О.В. Гончаренко // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – № 2 (6). – С. 19-33.

4. Захист прав людини органами конституційної юстиції: можливості і проблеми індивідуального доступу : матеріали міжнар. конф. [щодо захисту прав людини Конституц. Судом України], м. Київ, 16 верес. 2011 р. / Конституц. Суд України ; [відп. ред. А. С. Головін ; упоряд.: В. Є. Дубровський, О. І. Кравченко, С. І. Сидоренко]. – К. : Логос, 2011. – 605 с.

5. Кармазін Ю.А. Конституція, яку ми захищаємо : виступи нар.деп. України на пленар. засіданнях Конституц. Суду України у зв'язку з прийнятими рішеннями / Ю.А. Кармазін. – К.: Логос, 2011. – 201 с.

6. Корейба І.В. Історія становлення правової охорони конституції в Україні / І.В. Корейба // Форум права. – 2008. – № 3. – С. 235–240.

7. Кресіна І.О. Політична відповідальність: суть, ознаки, особливості / І.О. Кресіна, С.В. Балан. - К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2009. – 68 с.

8. Ленгер Я.І. Відповідальність вищих органів державної влади: окремі аспекти / Я.І. Ленгер, Ю.Ю. Бисага // Форум права. – 2008. – № 3. – С. 325-331.

9. Липачова Л.М. Методологічний аналіз сучасних інтерпретацій поняття «конституційно-правова відповідальність» / Л.М. Липачова // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 3. – С. 107-116
10. Лола В. Суспільна відповідальність персоналу публічної влади / В. Лола // Держ. упр. та місц. самоврядує. : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 1 (4). – С. 198–205.
11. Лунь З. Інститут правової охорони конституції в конституційних проектах українських учених і політичних діячів другої половини ХІХ – поч. ХХ ст. / З. Лунь // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – Випуск 35. – Львів, 2000. – С. 171–175.
12. Лунь З. Органи конституційного правосуддя у нових державах Східної Європи: статус та компетенція / З. Лунь // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – Випуск 37. – Львів, 2002. – С. 236-243.
13. Мельник О.В. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.В. Мельник; Національна академія внутрішніх справ України – К., 2000. – 18 с.
14. Приходько Х.В. Конституційний юрисдикційний процес в Україні: динамічні та статутарні аспекти / Х.В. Приходько // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 2. – С.13-22.
15. Савенко М.Д. Правова природа конституційного контролю / М.Д. Савенко // Наукові записки: Юридичні науки. – Том 20. – 2002. – С. 50-54.
16. Селіванов А. Доктрина «охорони Конституції України» в період активних політичних задумів про її реформування / А. Селіванов // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 1. – С. 75-81.
17. Селіванов А.О. Конституційні проблеми в сучасній теорії права: доктрина стабільності та охорони Конституції України в контексті її модернізації та ефективного конституційного правосуддя / А.О. Селіванов. – К. : Логос, 2012. – 149 с.
18. Совгіря О. Уряд як суб'єкт конституційно-правової та політичної відповідальності / О. Совгіря // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка: Юридичні науки. – 2011. – № 86. – С. 84-86.
19. Ткачук А.П. Конституційний суд у механізмі захисту основних прав і свобод людини: модельний підхід: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.П. Ткачук; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2012. – 20 с.
20. Черняк Є.В. Роль органів конституційної юстиції в процесі внесення змін до Основних Законів (Конституцій) / Є.В. Черняк // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 4-5. – С. 42-51.

РОЗДІЛ 5

ОСНОВИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ

5.1 Поняття та зміст конституційного ладу

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

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

- по-друге, як певний спосіб (форма) організації держави, якого (яку) закріплено в його конституції;

- по-третє, як такий стан відносин (або порядок), що характеризує державу як конституційну, забезпечує підпорядкованість держави праву, сприяє закріпленню в суспільній практиці й правосвідомості справедливих, гуманних і правових взаємозв'язків між людиною, громадянським суспільством і державою 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 країні акта, що офіційно називається конституцією держави та який визначає її устрій, ще не свідчить про конституційний характер цієї держави і, відповідно, про наявність конституційного ладу. Поняття конституційного ладу не можна зводити лише до наявності чи відсутності конституції, воно має характеризувати реальну обмеженість держави конституцією, гарантованість прав і свобод людини і

громадянина. Тим паче не можна зводити конституційний лад лише до організації держави, навіть якщо ця держава і є конституційною.

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

Державний лад – це система основних політико-правових, економічних, соціальних відносин, які закріплюються державно-правовими (конституційно-правовими) нормами. Державний лад може бути конституційним, якщо мова йде про конституційну державу, тобто державу, яка впливає на суспільний лад правовим шляхом (установлюючи або санкціонуючи правові норми, забезпечуючи їх реалізацію на основі конституції та інших легітимних джерел права), виконує певні обов'язки перед людиною і суспільством, і неконституційним – державний лад тоталітарної держави.

Отже, поняття «державний лад» є ширшим від поняття «конституційний лад». Конституційний лад передбачає наявність у державі юридичної конституції, але не зводиться лише до факту її існування. Конституційний лад набуває реального змісту лише за умови демократичного характеру конституції та реального дотримання конституційних положень, що забезпечує обмеженість держави, державної влади правом. Саме така обмеженість і створює оптимальні умови для функціонування громадянського суспільства, що є невід'ємним атрибутом, передумовою конституційної держави.

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

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

- соціально-економічні відносини й інститути (форми власності, підприємництво, праця);
- організацію і діяльність об'єднань громадян (громадських організацій, політичних партій, а також профспілок, творчих спілок, релігійних організацій тощо);
- сферу виховання, освіти, науки і культури;
- сім'ю – первинну основу співжиття людей;
- систему засобів масової інформації.

Громадянське суспільство починається з людини, його становлення нерозривно пов'язане з усвідомленням членами суспільства наявності у них

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

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

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

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

До засад конституційного ладу Конституція України відносить:

- народовладдя (народний суверенітет);
- державний суверенітет і незалежність України;
- республіканську форму правління, яка відповідає вимогам демократії та поділу влад;
- унітарний устрій України;
- визнання людини як найвищої соціальної цінності, утвердження і забезпечення її прав і свобод;
- соціальний захист людини;
- статус української мови як державної;

- поділ влади;
- гарантованість місцевого самоврядування;
- політичну, економічну та ідеологічну багатоманітність;
- вищу юридичну силу Конституції України і пряму дію її норм;
- рівність усіх суб'єктів права власності перед законом.

Терміном «засади конституційного ладу України» позначають також загальний конституційно-правовий інститут, що закріплює основні принципи організації Української держави, які характеризують її як конституційну державу, а також визначає засади і найважливіші принципи взаємовідносин держави з людиною та інститутами громадянського суспільства.

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

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

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

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

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

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

- норми, що визначають гуманістичні засади конституційного ладу України;

- норми, що визначають республіканську форму правління та унітарний державний устрій України;

- норми, в яких дається характеристика основних якісних рис України як конституційної держави;

- норми, що закріплюють економічні, політичні, соціальні та духовно-культурні засади конституційного ладу України;

- етичні норми поведінки людей;

- інші сфери приватних інтересів і потреб людей.

5.2 Система основних засад конституційного ладу України.

Гуманістичні засади конституційного ладу України

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

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

2. **Суверенітет Українського народу.** Суверенітет означає верховенство і незалежність влади, тобто її право на власний розсуд розв'язувати свої внутрішні та зовнішні справи, без втручання в них будь-якої іншої влади. В науці конституційного права розрізняють кілька видів (форм) суверенітету: державний, національний та народний.

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

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

Народний суверенітет насамперед означає повновладдя народу, тобто володіння народом, який є єдиним джерелом влади, політичними та соціально-економічними засобами для реальної участі у здійсненні публічної, політичної влади (державної влади та місцевого самоврядування), в управлінні державними та суспільними справами.

Народний суверенітет слід розглядати як природне право народу самостійно розпоряджатися своєю долею, створювати такий суспільний і

конституційний лад, який відповідає його волі. Водночас народний суверенітет у площині конституційної доктрини повинен мати певні обмеження, мета яких – захистити конституційні цінності. Необхідність таких обмежень пов'язана з особливостями механізмів волевиявлення народу. І референдум, і вибори – це такі форми волевиявлення, які забезпечують ухвалення відповідного рішення чи обрання депутатського корпусу певною більшістю виборців. Таким чином здійснення влади народом фактично підміняється владою більшості і відкидає пошук соціального компромісу, що можливе в рамках представницького органу. З вітчизняної та закордонної практики державного будівництва ми знаємо багато прикладів, коли більшість постановляла рішення, що призводили до скасування конституційного ладу, встановлення тоталітарних і авторитарних режимів. Достатньо згадати референдум, якого було проведено в Німеччині в 30-х роках XX ст. з питання поєднання в одній особі посад президента і канцлера. «Правління однорідної, догматичної більшості, – зазначає Ф.А. Гайек, – може зробити демократію більш нестерпною, ніж найгірша з диктатур».

Аналіз Конституції України дозволяє підтвердити висновок про встановлення окремих обмежень народного суверенітету. Такі обмеження можуть мати формальний або змістовний характер. Формальне обмеження народного суверенітету знаходить свій прояв у тім, що Конституція чітко визначає форми народного волевиявлення – вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії (ст. 69), а також процедуру їх застосування (наприклад, згідно зі ст. 74 Конституції України не допускається проведення референдуму щодо законопроектів з питань податків, бюджету і амністії), що в літературі слушно розглядається як гарантія від спонтанних проявів народовладдя.

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

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

Слід також зазначити, що принцип народного суверенітету не суперечить ідеї божественного панування, яка розуміється як пряме здійснення влади

іменем Бога або опосередковане – через його земних намісників. Так, Бог може бути визнаним вищою підставою та початком усього існуючого, зокрема конституційного ладу і державної влади, Проте Бог не може володіти державними повноваженнями – ними він розпоряджається через посередників своєї божественної волі. Тобто, воля Божа як найвищий закон має політичне і правове значення не сама по собі, а лише тією мірою, якою народ визнає її змістом власної волі. Такий підхід повною мірою узгоджується зі згадуванням Бога в преамбулі Конституції України. Так, преамбула не містить положень про «божественну владу», але в ній йдеться про усвідомлення парламентом, який приймає Конституцію, відповідальності перед Богом.

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

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

Представницька демократія – це здійснення влади через вільно обрані народом представницькі органи. Концепція народного представництва, базується на таких вихідних положеннях: 1. Конституцією держави засновується народне представництво. 2. Орган народного представництва (парламент) здійснює законодавчу владу від імені народу – носія суверенітету – за його уповноваженням. 3. Парламент складається з депутатів, які вільно обрані народом (представників народу). 4. Депутат парламенту представляє весь народ, а не лише тих, хто його обрав (принцип вільного депутатського мандата). 5. Для парламенту характерні специфічні організаційні форми роботи. 6. Рішення парламенту (закони) мають визначальний характер.

5.3 Економічні, політичні та соціальні засади конституційного ладу України

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

Економічні, політичні та духовні відносини, як зазначалося вище, значною мірою становлять сферу громадянського суспільства, яке базується на засадах свободи і саморегуляції. Правова держава, з огляду на це, не може встановлювати економічний лад суспільства та політичну систему – вони

формується переважно вільною ініціативою громадян. Утім, це не відкидає можливості, навіть необхідності державного регулювання економічної, політичної та духовно-культурної діяльності. Метою такого регулювання є закріплення найсуттєвіших рис і ознак громадянського суспільства, охорона базових, визначальних відносин, які складаються в цих сферах життєдіяльності суспільства.

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

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

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

Аналіз статей 13, 14 Конституції України свідчить про те, що в них термін «власність» використовується в його другому – економічному значенні.

У громадянському суспільстві існують дві основні форми власності (всі інші походять від них) – публічна і приватна. Ці форми різняться суб'єктами та режимом користування. Так, по-перше, суб'єктами приватної власності можуть бути будь-які фізичні або юридичні особи, а публічна власність має колективний характер; по-друге, публічна власність, на відміну від приватної, є неподільною.

Здійснюючи регулювання відносин власності, Конституція України:

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

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

3. Встановлює перелік природних об'єктів власності Українського народу – земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, що перебувають у межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони (ч. 1 ст. 13).

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

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

6. Передбачає можливість набуття і реалізації права власності на землю громадянами, юридичними особами і державою (ч. 2 ст. 14).

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

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

Політична та ідеологічна багатоманітність. Громадянське суспільство може існувати лише за умови реального політичного та ідеологічного плюралізму, що впливає з права кожної людини на свободу переконань і на вільне їх виявлення.

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

У ст. 36 (ч. 2) формулюється мета діяльності партій в Україні: сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян. Основними завданнями, що їх звичайно ставлять перед собою партії, є участь у формуванні органів державної влади і органів місцевого самоврядування та участь у здійсненні влади через своїх представників, обраних до парламенту та інших представницьких органів. Вони, зокрема, розробляють і подають на розсуд виборцям програми, де пропонуються способи вирішення проблем суспільного розвитку, висувають кандидатів на виборах, ведуть передвиборну агітацію, формують партійні фракції в представницьких органах тощо.

Конституція України закріплює не лише можливість діяльності різних партій та інших об'єднань громадян, а й їхню рівність перед законом (ч. 5 ст. 36). Рівність об'єднань громадян перед законом виявляється в рівності їхніх прав у політичній та господарській діяльності, закріплених у ст. 20 Закону

України «Про громадські об'єднання». Закон, зокрема, надає об'єднанням громадян право:

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

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

Гарантії діяльності політичних партій деталізуються в Законі України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 р.: «Політичні партії є рівними перед законом. Органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам заборонено виокремлювати у своєму ставленні певні політичні партії чи надавати їм привілеї, а також сприяти політичним партіям, якщо інше не передбачено законом, у провадженні їх діяльності.

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

У ст. 37 Конституції України визначено перелік підстав, за наявності яких забороняються утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій. Подібна заборона стосується лише тих політичних партій і громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підлив безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення. При цьому політична партія може бути заборонена за поданням Міністерства юстиції України чи Генерального прокурора України лише в судовому порядку.

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

собою підбурювання до дискримінації, ворожнечі або насильства, повинні бути заборонені законом.

Принцип ідеологічної багатоманітності передбачає:

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

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

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

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

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

2. Визначила засади міжнаціональних відносин, закріпивши:

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

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

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

Конституційні засади духовно-культурних відносин. Правова держава, не втручаючись у внутрішній світ людини, забезпечує дотримання

конституційних принципів, які дають можливість кожній людині користуватися духовно-культурними благами.

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

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

У сучасному демократичному суспільстві функціонує такий важливий інститут духовно-культурної сфери, як релігія. Згідно з Конституцією України (ст. 35) кожна людина має право на свободу світогляду і віросповідання. Конституційна держава будує свої відносини з церквою на основі проголошення відокремлення церкви і релігійних організацій від держави, а школи – від церкви. Не втручаючись у справи церкви, держава водночас гарантує рівність усіх релігійних конфесій – жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова (ч. 3 ст. 35). Згідно зі ст. 5 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23 квітня 1991 р. держава захищає права і законні інтереси релігійних організацій.

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

5.4 Основні характеристики сучасної України як конституційної держави

Республіканська форма правління

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

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

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

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

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

Загальними ознаками республіканської форми правління є:

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

Конституційній теорії та сучасній практиці державного будівництва відомі три основні види республік; парламентська, президентська та квазіпрезидентська (напівпрезидентська, або змішана). Вони розрізняються порядком обрання президента, статусом і порядком формування уряду, характером відповідальності уряду тощо.

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

Президентська (дуалістична) республіка характеризується тим, що глава держави – президент – обирається непарламентським шляхом і водночас є главою виконавчої влади. У президентській республіці найбільш послідовно

проводиться в життя принцип поділу влади (модель «жорсткого поділу влади»: президент не може достроково припиняти повноваження парламенту, а останній не має права усувати з посади міністрів шляхом вотуму недовіри), а відносини між законодавчою та виконавчою гілками влади будуються відповідно до принципу стримувань і противаг. У класичній президентській республіці уряд, як колегіальний орган з власним конституційно-правовим статусом, здебільшого відсутній (наприклад, США). Виконавчу владу одноосібно здійснює президент, якому підпорядковані, кожний окремо, міністри. Головною ознакою президентської форми правління є відсутність відповідальності виконавчої влади перед парламентом.

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

1) президент, як і в президентській республіці, обирається громадянами, він поєднує функції глави держави і глави виконавчої влади, але виконавчу владу здійснює не одноосібно, а спільно з урядом, який має самостійний конституційно-правовий статус і повинен отримати довіру парламенту. Подібна форма правління, зокрема, була характерна для України в період від 5 лютого 1991 р. до підписання 8 червня 1995 р. Конституційного договору між Президентом України і Верховною Радою України про організацію державної влади та місцевого самоврядування на період до прийняття нової Конституції України;

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

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

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

Унітарний державний устрій

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

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

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

Унітарні держави класифікуються:

1) залежно від наявності чи відсутності в їхнім складі державоподібних територіальних утворень (автономних одиниць) на прості та складні. Територія простої унітарної держави поділяється лише на адміністративно-територіальні одиниці³, тоді як складна унітарна держава у своєму складі має автономні одиниці.

2) залежно від ступеня централізації управління на централізовані, децентралізовані та відносно децентралізовані. В централізованій унітарній державі управління на всіх субнаціональних (нижчих загальнодержавного) територіальних рівнях здійснюється адміністрацією, що призначається вищим органом виконавчої влади. У децентралізованій унітарній державі відсутні місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції, і на всіх субнаціональних територіальних рівнях функціонують органи місцевого самоврядування. Відносно децентралізовані унітарні держави характеризуються поєднанням прямого державного управління на місцях із місцевим самоврядуванням: на вищому (область) та середньому (район) субнаціональних територіальних рівнях одночасно функціонують органи виконавчої влади загальної компетенції та органи місцевого самоврядування. Федеративною є держава, всі вищі територіальні одиниці якої мають державоподібний статус. Федерація – це союзна держава, складне об'єднання кількох державоподібних політико-територіальних утворень – суб'єктів федерації. У сучасному світі існують 24 федерації, з них 7 у Європі, 4 в Азії, 6 в Америці, 4 в Африці, 3 в Океанії.

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

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

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

Характеристики України як конституційної держави

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Конституційно-правовими ознаками України як суверенної держави є:

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

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

Державна територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною (ч. 3 ст. 2 Конституції України). Цілісність державної території України полягає в забороні її насильницького поділу. Недоторканність державної території України означає те, що всі інші держави зобов'язані утримуватися від будь-яких зазіхань на територію України відповідно до загальновизнаних принципів міжнародного права, закріплених у Статуті ООН та в інших міжнародних договорах.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Державний Герб – це відмінний знак, що є офіційною емблемою держави, яка зображується на прапорах, грошових знаках, печатках і деяких офіційних документах. Згідно з Конституцією України (ч. 3 ст. 20) Великий Державний Герб України встановлюється з урахуванням малого Державного Герба України та герба Війська Запорізького законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. При цьому головним елементом великого Державного Герба України є Знак Княжої Держави Володимира Великого (малий Державний Герб України) – ч. 4 ст. 20 Конституції України.

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

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про Державний Гімн України» від 6 березня 2003 р. Державним Гімном України є національний гімн на музику

М. Вербицького із словами першого куплету та приспіву твору П. Чубинського в такій редакції:

«Ще не вмерла України і слава, і воля,
Ще нам, браття молодії, усміхнеться доля.
Згинуть наші воріженьки, як роса на сонці.
Запануєм і ми, браття, у своїй сторонці.

Приспів:

Душу й тіло ми положим за нашу свободу,
І покажем, що ми, браття, козацького роду».

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

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

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

2) організація державної влади в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову (ст. 6 Конституції України). Теорія поділу влади була розроблена Д. Локком і Ш. Монтеск'є, а її зміст зводиться до того, що з метою забезпечення свободи громадян, по-перше, різні функції (види) державної влади – законодавча, виконавча і судова, – повинні здійснюватися різними, відносно автономними один від одного органами державної влади, по-друге, ці органи повинні бути взаємно врівноваженими. Вперше в Україні принцип поділу влади було зафіксовано в Конституції УНР 29 квітня 1918 р. У новітній історії України цей принцип вперше було проголошено в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р.;

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

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

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

Головним завданням соціальної держави є сприяння суспільному прогресу, що базується на закріплених законодавством принципах соціальної рівності, загальної солідарності та взаємної відповідальності. Соціальна держава бере на себе обов'язок забезпечити кожному членові суспільства гідний сучасної людини мінімум соціальних благ. Обов'язками соціальної держави згідно з Конституцією та чинним законодавством України є:

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

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

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

- пов'язаність законодавчої влади природним правом (держава може видавати лише такі закони, які відповідають приписам природного (надпозитивного) права);

- верховенство закону, що означає, по-перше, визнання за Конституцією України найвищої юридичної сили (ч. 2 ст. 8); по-друге, віднесення до предмета законодавчого регулювання найважливіших, визначальних суспільних відносин

у всіх сферах життєдіяльності суспільства (ст. 92); по-третє, панування закону, безумовне підпорядкування законові всіх членів суспільства та держави в цілому;

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

3. *Вищий пріоритет прав і свобод людини і громадянина* (ч. 1 ст. 19). Правова держава визнає та гарантує права і свободи людини і громадянина, які закріплені Конституцією, загальновизнаними нормами міжнародного права, законами та іншими нормативними актами. Один із принципів правової держави «все, що не заборонено, те дозволено» сформульовано в Конституції України таким чином: «ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством».

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

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

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

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

– головний обов'язок держави: утвердження і забезпечення прав і свобод людини (ст. 3);

– обов'язок держави: забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків

Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу (ст. 16);

– завдання держави: забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України (ст. 10); сприяння вивченню мов міжнародного спілкування (ст. 10); сприяння консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України (ст. 11); турбота про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави (ст. 12); забезпечення захисту прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальної спрямованості економіки (ст. 13); гарантування свободи політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (ст. 15); соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей (ст. 17);

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

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

5.5 Правові основи захисту конституційного ладу

Українська держава захищає конституційний лад і забезпечує його стабільність.

Гарантіями конституційного ладу України є такі положення Конституції України:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Контрольні питання

1. Поняття та зміст конституційного ладу.
2. На чому ґрунтується конституційний лад в Україні?
3. Поняття, сутність, принципи суспільного ладу як складової конституційного ладу України.
4. Поняття громадянського суспільства.
5. Основні інститути громадянського суспільства та засоби забезпечення функціонування громадянського суспільства.
6. Поняття та ознаки правової демократичної держави.
7. Роль та основні функції держави в системі конституційного ладу.
8. Проблема співвідношення громадянського суспільства та правової держави.
9. Державний лад та форма держави.
10. Організаційно-правові форми прямого народовладдя.
11. Суверенітет держави. Народний, національний, державний суверенітет.

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти і література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 (редакція від 02.03.2014) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
3. Акт проголошення незалежності України // Постанова Верховної Ради Української РСР від 24.08.1991 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.
4. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.

5. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.
6. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 6 квітня 2000 // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 28. – Ст. 224.
7. Про правонаступництво України: Закон України від 12 вересня 1991 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 46. – Ст. 617.
8. Про засади державної мовної політики: Закон України від 03.07.2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 61. – Ст. 2471.
9. Конституційне право України : підруч. для студ. вищих навч. закл. / Л.К. Байрачна та ін. – Х. : Право, 2010. – 543 с.
10. Конституційне право України: навч. посіб. / О.О. Майданник. – К.: Алерта, 2011. – 380 с.
11. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. В.Я. Тацій, В.М. Литвин, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін.; [2-ге вид., перероб. і доп.] – Х.: Право, 2011. – 1128 с.
12. Орзих М.Ф. Конституционное право Украины : учеб.-метод. пособие / М. Ф. Орзих, А. Р. Крусян ; М-во образования и науки, молодежи и спорта Украины, Нац. ун-т "Одес. юрид. акад.". – Изд. 4-е, перераб. и доп. – О.: Фенікс, 2011. – 223 с.
13. Погорілко В.Ф. Конституційне право України: підручник / В.Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – 2-ге вид., переробл. та доопр. – К.: Прав. єдність: Алерта, 2010. – 432 с.
14. Скрипнюк О.В. Конституційне право України : підручник / О.В. Скрипнюк. – К.: Ін Юре, 2010. – 672 с.
15. Чушенко В.І. Конституційне право України : підруч. / В.І. Чушенко, І.Я. Заяць. – 2-ге вид., допов. і переробл. – К.: Ін Юре, 2009. – 548 с.
16. Шаптала Н.К. Конституційне право України: навч. посіб. / Н.К. Шаптала, Г.В. Задорожня – Запоріжжя: Дике Поле, 2012. – 479 с.

Додаткові нормативно-правові акти і література

1. Бабенко К.А. Конституційні засади розвитку і регулювання політико-правових відносин в Україні: монографія / К.А. Бабенко. – К. : Ін Юре, 2008. – 480 с.
2. Бостан С.К. Теоретико-правові та конституційно-правові засади концепції реформування форми правління сучасної української держави / С.К. Бостан // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2007. – № 3. – С. 37–54.

3. Бутченко Т.І. Дороговкази розвитку конституційно-демократичного типу соціально-політичного проектування в сучасну добу / Т.І. Бутченко // Гілея: науковий вісник. – 2011. – № 45. – С. 400–409.

4. Веніславський Ф.В. Забезпечення стабільності конституційного ладу в процесі побудови в Україні соціальної держави / Ф.В. Веніславський // Проблеми законності: республіканський міжвід. зб. / відп. ред. В.Я. Тацій. – Харків, 2008. – Вип. 95. – С. 3–8.

5. Веніславський Ф.В. Забезпечення стабільності конституційного ладу України в умовах державно-правових конфліктів / Ф.В. Веніславський // Проблеми законності: академічний зб. наук. праць. – Харків, 2009. – Вип. 101. – С. 27–37.

6. Веніславський Ф.В. Правова культура як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу України / Ф.В. Веніславський // Проблеми законності: республіканський міжвід. зб. / відп. ред. В.Я. Тацій. – Харків, 2008. – Вип. 94. – С. 28–35.

7. Волошин Ю.О. Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції: теоретико-методологічні аспекти: монографія / Ю.О. Волошин, за ред. М.О. Баймуратова; Маріуп. держ. гуманіт. ун-т, Європ. орг. публіч. права, Представництво в Україні. – К.: Логос, 2010. – 427 с.

8. Гайворонський В. Яким має бути механізм впровадження принципу верховенства права / В. Гайворонський // Право України. – 2005. – № 10. – С. 114–118.

9. Грицак В. Конституційно-правові поняття «державний устрій» та «територіальний устрій» і застосування їх у юридичній науці / В. Грицак // Віче. – 2010. – № 7. – С. 8–10.

10. Зелінська М. Етапи трансформації інституту президентства в Україні / М. Зелінська // Політичний менеджмент. – 2010. – № 1. – С. 68–75.

11. Корнієнко М.І. Загальні засади конституційного ладу: якими вони мають бути у новій редакції Конституції України / М.І. Корнієнко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 11. – С. 32–35.

12. Кресіна І.О. Глобалізаційні виклики і національний суверенітет України в умовах глобалізації / І.О. Кресіна // Вісник НАН України. – 2011. – № 1. – С. 24–33.

13. Кресіна І.О. Роль національної держави як носія суверенітету в умовах глобалізації / І.О. Кресіна // Правова держава. Вип. 22. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – С. 7–15.

14. Кушніренко О. Унітаризм як базова цінність конституційного ладу України / О. Кушніренко // Віче. – 2012. – С. 17–20.

15. Манько О.Є. Конституційно-правові основи форми державного правління в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.Є. Манько; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2012. – 16 с.
16. Прієшкіна О.В. Основи конституційного ладу в системі Конституції України / О.В. Прієшкіна // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 4. – С. 93–96.
17. Росоляк О.Б. Конституційно-правові засади бюджетної політики сучасної України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.Б. Росоляк; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2010. – 20 с.
18. Савчин М.В. Конституційний лад України та економічний конституціоналізм / М.В. Савчин // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 4. – С. 96–100.
19. Сало І.С. Еволюція політичної системи України та пріоритети її модернізації / І.С. Сало // Стратегічні пріоритети. – 2011. – № 2 (11). – с. 16–20.
20. Скрипнюк О. Правова держава в Україні: теоретична модель і практика реалізації на сучасному етапі / О. Скрипнюк // Право України. – 2010. – № 7. – С. 4–11.
21. Скупінський О.В. Конституційно-правові засади економічної системи України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.В. Скупінський; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2011. – 20 с.
22. Ткаченко Ю.В. Конституційна законність як принцип конституційного ладу / Ю.В. Ткаченко // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 875–883.
23. Шокало О. Національна ідентичність і громадянська воля українського суспільства : [щодо визначення поняття «український народ» в Конституції України] / О. Шокало // Науковий світ. – 2010. – № 3. – С. 18–20.
24. Янчук А.О. Теоретико-нормативні підходи до визначення поняття «безпосереднє здійснення влади народом» (конституційно-правовий аспект) / А.О. Янчук // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2012. – № 1. – С. 49–51.

РОЗДІЛ 6

ОСНОВИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ

6.1 Поняття та принципи правового статусу людини і громадянина в Україні

Статус людини і громадянина (правове положення людини і громадянина) – це сукупність прав, свобод і обов’язків особи і громадянина встановлених чи визнаних державою.

Право та свободи людини і громадянина – це встановлені законом і гарантовані державою норми, які надають громадянину певні юридичні можливості для отримання (використання) матеріальних, соціальних чи духовних благ.

Обов’язки людини та громадянина – це міра соціально-необхідної і юридично оформленої відповідальності громадян перед державою.

Єдність прав, свобод та обов’язків становить те, що називається правовим статусом чи правовим положенням.

«Конституційні права і свободи – це найбільш важливі права і свободи людини і громадянина, що розкривають природній стан свободи і отримують з боку держави найвищий юридичний захист» (проф. Баглай).

Принципи конституційного статусу особи – це керівні (доктринальні) положення, начала, засадничі ідеї та уявлення які лежать в основі взаємовідносин громадян між собою, а також між окремими громадянами і державою в цілому.

До основних принципів конституційного статусу особи і громадянина в Україні (за чинною Конституцією та законодавством України) сьогодні відносять наступне:

- принцип невідчужуваності та непорушності прав, і свобод;
- принцип невичерності прав і свобод;
- принцип рівності людей у своїх правах;
- принцип єдності прав, свобод і обов’язків;
- принцип гарантованості прав і свобод;

6.2 Поняття, зміст та принципи громадянства України

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

Інститут громадянства України в своїй основі має декілька важливих принципів (керівних начал, фундаментальних засад), а саме:

- 1) єдиного громадянства;
- 2) запобігання виникненню випадків безгромадянства;
- 3) неможливості позбавлення громадянина України громадянства України;
- 4) визнання права громадянина України на зміну громадянства;
- 5) неможливості автоматичного набуття чи припинення 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;
- 6) рівності перед законом громадян України незалежно від підстав, порядку і моменту набуття ними громадянства України;
- 7) збереження громадянства України незалежно від місця проживання громадянина України.

Відповідно до чинного законодавства України, громадянами України є (до громадянства України належать) чотири категорії осіб:

- 1) усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 р.) постійно проживали на території України;
- 2) особи, які на момент набрання чинності Законом України «Про громадянство України» (13 листопада 1991 р.) проживали в Україні і не були громадянами інших держав;
- 3) особи, які прибули в Україну на постійне проживання після 13 листопада 1991 р. і яким у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 р. органами внутрішніх справ України внесено напис «громадянин України», а також діти таких осіб, які прибули разом з батьками в Україну, якщо на момент прибуття в Україну вони не досягли повноліття;
- 4) особи, які набули громадянство України відповідно до законів України та міжнародних договорів України.

Чинним законодавством України визначено 10 видів документів, що підтверджують громадянство України (підтверджують належність до українського громадянства):

- 1) паспорт громадянина України;
- 2) свідоцтво про належність до громадянства України;
- 3) паспорт громадянина України для виїзду за кордон;
- 4) тимчасове посвідчення громадянина України;

- 5) проїзний документ дитини;
- 6) дипломатичний паспорт;
- 7) службовий паспорт;
- 8) посвідчення особи моряка;
- 9) посвідчення члена екіпажу;
- 10) посвідчення особи на повернення в Україну.

6.3 Набуття громадянства України

Загальна теорія конституційного права знає два основних шляхи набуття громадянства:

- філіація;
- натуралізація.

Філіація – (з лат. *filius* – філіус) буквально означає «син»; в ширшому розумінні зв'язок, наступність, розвиток чого-небудь як наступність – т. б. діє формула «від батька до сина». Державно-правовому розумінні, – філіація – це набуття громадянства за народженням.

Філіація (як набуття громадянства за народженням) може мати місце на основі двох засад (двох принципів):

- 1) за принципом крові;
- 2) за принципом ґрунту (території, землі).

Сутність принципу крові полягає в тому, що всі особи народженні від громадян тої чи іншої держави, – автоматично набувають громадянства своїх батьків. Наприклад, особи народженні від громадян Іспанії, – стають іспанськими громадянами.

Сутність принципу території (ґрунту, землі) полягає в тому, що діти народжені на території певної держави – автоматично (незалежно від громадянства своїх батьків) стають громадянами даної держави (держави якій належить ця територія)

Натуралізація – це набуття права громадянства чужої держави.

В українському законодавстві при вирішенні питання набуття громадянства використано (поєднано) обидва відомі шляхи набуття громадянства: філіацію і натуралізацію. При цьому при використанні філіації як порядку набуття громадянства України, можна відслідкувати використання обох принципів: і принципу крові і принципу ґрунту (території, землі).

Чинним законодавством України передбачено 10 підстав набуття громадянства України, а саме:

- 1) за народженням;
- 2) за територіальним походженням;

- 3) внаслідок прийняття до громадянства;
- 4) внаслідок поновлення у громадянстві;
- 5) внаслідок усиновлення;
- 6) внаслідок встановлення над дитиною опіки чи піклування;
- 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 встановлення батьківства;
- 10) за іншими підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

6.4 Припинення громадянства України

Чинним законодавством України передбачено три підстави припинення громадянства України, а саме:

- 1) внаслідок виходу з громадянства України;
- 2) внаслідок втрати громадянства України;
- 3) за підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

Втрата громадянства України

Громадянство України втрачається в наступних випадках:

- 1) якщо громадянин України після досягнення ним повноліття добровільно набув громадянство іншої держави.
- 2) якщо іноземець набув громадянство України і не подав у встановленому порядку документ про припинення іноземного громадянства або декларацію про відмову від нього;
- 3) якщо іноземець набув громадянство України і скористався правами або виконав обов'язки, які надає чи покладає на нього іноземне громадянство;
- 4) якщо особа набула громадянство України внаслідок подання свідомо неправдивих відомостей або фальшивих документів;
- 5) якщо громадянин України без згоди державних органів України добровільно вступив:
 - а) на військову службу;
 - б) на роботу в службу безпеки;
 - в) на роботу правоохоронні органи;
 - г) на роботу в органи юстиції;
 - д) на роботу в органи державної влади чи органи місцевого самоврядування (іншої держави – у всіх перерахованих випадках).

6.5 Органи, які вирішують справи з питань громадянства України

До органів, які вирішують справи з питань громадянства України, відносяться:

- 1) Президент України;
- 2) Комісія при Президентові України з питань громадянства;
- 3) Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства та підпорядкованих йому органів;
- 4) Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва та консульські установи України.

Президент України

- 1) приймає рішення і видає укази відповідно до Конституції України і Закону «Про громадянство України» 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

Комісія є допоміжним органом при Президентові України, утвореним відповідно до Закону України «Про громадянство України».

Основними завданнями Комісії є:

- 1) розгляд заяв про прийняття до громадянства України, про вихід із громадянства України, подань про втрату громадянства України, документів про припинення громадянства України з підстав, передбачених міжнародними договорами України, внесення пропозицій Президентові України з цих питань;
- 2) здійснення контролю за виконанням рішень з питань громадянства, прийнятих Президентом України;
- 3) участь у підготовці проектів законів, інших нормативно-правових актів про громадянство, внесення відповідних пропозицій Президентові України;
- 4) вивчення і узагальнення практики виконання законодавства України про громадянство, внесення пропозицій Президентові України щодо його вдосконалення та поліпшення діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з реалізацією законодавства про громадянство;

5) вивчення і узагальнення міжнародно-правових актів з питань громадянства, законодавства про громадянство інших держав та практики його реалізації.

Комісія для виконання покладених на неї завдань має право:

1) повертати заяви разом із доданими до них документами про прийняття до громадянства України, про вихід з громадянства України, подання про втрату громадянства України, документи про припинення громадянства України з підстав, передбачених міжнародними договорами України, Державній міграційній службі України або Міністерству закордонних справ України для оформлення їх відповідно до вимог законодавства України;

2) одержувати в установленому порядку від центральних та місцевих органів виконавчої влади інформацію, необхідну для розгляду заяв про прийняття до громадянства України і про вихід із громадянства України, подань про втрату громадянства України, документів про припинення громадянства України з підстав, передбачених міжнародними договорами України;

3) звертатися у межах своєї компетенції до центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо проведення ними перевірки підстав, наявності або відсутності яких є необхідними для прийняття до громадянства України або припинення громадянства України, та виконання умов прийняття до громадянства України або виходу з громадянства України;

4) надавати рекомендації і роз'яснення щодо порядку застосування законодавства України з питань громадянства;

5) утворювати в разі потреби тимчасові експертні та робочі групи, залучати в установленому порядку до участі в їх роботі посадових осіб центральних та місцевих органів виконавчої влади, працівників установ та організацій, провідних учених і спеціалістів;

6) заслуховувати на своїх засіданнях керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, установ і організацій з питань, що належать до її компетенції;

7) користуватися в установленому порядку інформаційними банками даних центральних та місцевих органів виконавчої влади;

8) організовувати проведення конференцій, симпозіумів, семінарів, нарад тощо з питань громадянства.

Комісія утворюється у складі Голови, заступника Голови, відповідального секретаря та інших членів Комісії. Персональний склад Комісії затверджується Президентом України. Голова Комісії, його заступник та інші члени Комісії беруть участь в її роботі на громадських засадах.

Організаційною формою роботи Комісії є засідання, які проводяться в міру потреби, але не рідше одного разу на два місяці. Засідання Комісії є правомочним, якщо на ньому присутня більш як половина від складу Комісії. Головує на засіданнях Комісії її Голова, а в разі його відсутності – заступник Голови.

На засідання Комісії можуть бути запрошені представники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, установ, організацій, провідні вчені та спеціалісти, а також особи, які подали заяви про прийняття до громадянства України чи про вихід із громадянства України.

Попереднє опрацювання та підготовка на розгляд Комісії матеріалів з питань громадянства здійснюються Управлінням з питань громадянства Адміністрації Президента України.

Рішення Комісії приймається шляхом голосування. Рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість присутніх на засіданні членів Комісії. У разі рівного розподілу голосів голос головуючого на засіданні є вирішальним.

Комісія приймає рішення про внесення пропозицій Президентіві України щодо задоволення заяв про прийняття до громадянства України, про вихід із громадянства України, подань про втрату громадянства України, документів про припинення громадянства України з підстав, передбачених міжнародними договорами України, або про відсутність підстав для внесення пропозицій главі держави про задоволення таких заяв.

У разі прийняття Комісією рішення про відсутність підстав для задоволення Президентом України таких заяв Комісія повертає відповідні документи до Державної міграційної служби України чи Міністерства закордонних справ України разом із копією прийнятого рішення.

Рішення Комісії оформляються протоколами, які підписуються усіма членами Комісії, які брали участь у засіданні. Якщо член Комісії утримався від голосування під час прийняття Комісією рішення з певного питання, про це зазначається у протоколі. Член Комісії, який не згоден із прийнятим рішенням, викладає у письмовій формі свою окрему думку, що додається до протоколу.

У разі розгляду на засіданні Комісії питань, пов'язаних із практикою реалізації окремих положень законодавства України з питань громадянства, повідомлень про зміни у законодавстві у сфері прав людини, що стосуються питань громадянства, тощо, у протоколі окремим рядком зазначається про розгляд таких питань, а до протоколу додаються відповідні довідки, інформаційні матеріали тощо.

Рішення Комісії разом із підготовленими проектами указів Президента України про прийняття до громадянства України або про припинення громадянства України подаються на розгляд Президентів України.

Організаційне та інші види забезпечення діяльності Комісії здійснюються Управлінням з питань громадянства Адміністрації Президента України.

Комісія для виконання покладених на неї завдань та реалізації наданих прав використовує бланки зі своїм найменуванням.

Порядок подання документів для встановлення, оформлення та перевірки належності до громадянства України, прийняття до громадянства України, оформлення набуття громадянства України, а також виходу з громадянства України регламентується Порядком провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень, затвердженого Указом Президента України від 27.03.2001 № 215 (в редакції від 27.06.2006 № 588/2006).

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства – Державна міграційна служба України

Державну міграційну службу України було утворено з метою реалізації державної політики з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також у справах міграції, в межах, визначених законодавством про біженців, в рамках проведення адміністративної реформи, у грудні 2010 р. Указом Президента України. З моменту затвердження Указом Президента України у квітні 2011 р. Положення про Державну міграційну службу розпочалась фактична робота по формуванню апарату та організаційно-правовому забезпеченню її діяльності.

Державна міграційна служба України (ДМС України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України.

Основними завданнями ДМС України є 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, а також внесення пропозицій щодо формування державної політики у цих сферах.

Основними завданнями ДМС України є:

- 1) внесення пропозицій щодо 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;

2) 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.

Основні функції міграційної служби можна умовно розділити на декілька блоків:

1. Надання послуг у сферах громадянства, реєстрації місця проживання та документування фізичних осіб, а саме оформлення та видача внутрішніх та закордонних паспортів, тимчасового посвідчення громадянина України, свідоцтва про належність до громадянства України, виконання законодавства про громадянство, реєстрація місця проживання фізичних осіб, а також притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у цій сфері.

2. Робота з іноземцями та особами без громадянства, а саме оформлення та видача посвідок на постійне та тимчасове проживання, запрошень для отримання української візи і посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон, а також продовження/скорочення строку перебування, надання дозволу на імміграцію в Україну, реалізація угод про реадмісію, прийняття рішень про видворення, заборона в'їзду, притягнення до адміністративної відповідальності.

3. Робота з іноземцями та особами без громадянства, що звернулись за захистом в Україні, а саме розгляд заяв щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, а також інтеграція в Українське суспільство осіб, яких визнано біженцями, або особами, які потребують додаткового захисту.

4. Інформування Центральних органів виконавчої влади, зокрема інформування органів ведення реєстру виборців, та інформування органів Державної податкової служби;

5. Державний контроль за дотриманням законодавства у сфері міграції шляхом проведення аналізу міграційної ситуації в Україні, здійснення заходів щодо запобігання та протидії нелегальній міграції та забезпечення функціонування Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування.

Центральний апарат ДМС України складається з 12 самостійних структурних підрозділів, крім того ДМС України функціонально підпорядковано Управління міліції міграційного контролю МВС України.

ДМС України здійснює свої повноваження безпосередньо та через територіальні органи: головні управління (управління) міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, та територіальні підрозділи: управління, відділи (сектори) міграційної служби в

районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення.

Постановою Кабінету Міністрів України від 15.06.2011 № 658 утворено 27 територіальних органів Державної міграційної служби України, у структурі яких функціонують 679 територіальних підрозділів.

Крім того, у системі ДМС України функціонують два пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні (ПТПП), а також три пункти тимчасового розміщення біженців (ПТРБ).

ДМС України очолює Голова якого призначає на посаду за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Міністра внутрішніх справ України, та звільняє з посади Президент України. Голова має двох заступників, у тому числі одного першого.

Першого заступника, заступника Голови ДМС України призначає на посади Президент України за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Голови ДМС України, погоджених із Міністром. Першого заступника, заступника Голови ДМС України звільняє з посад Президент України.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції ДМС України, обговорення найважливіших напрямів її діяльності у ДМС України утворюється колегія у складі Голови ДМС України (голова колегії), першого заступника та заступника Голови ДМС України за посадою, визначених Міністром посадових осіб Міністерства. У разі потреби до складу колегії ДМС України можуть входити керівники структурних підрозділів ДМС України, а також у встановленому порядку інші особи. Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом видання наказу ДМС України.

Для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності у ДМС України можуть утворюватися постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи.

Рішення про утворення та ліквідацію колегії, постійних або тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, їх кількісний та персональний склад, положення про них затверджуються Головою ДМС України.

Працівники ДМС України мають єдиний формений одяг із відповідними знаками розрізнення, що видається безкоштовно, зразки якого затверджуються Кабінетом Міністрів України. Працівники ДМС України, які виконують завдання з реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції, а також притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері реєстрації фізичних осіб,

видачі документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, мають право застосовувати заходи фізичного впливу і спеціальні засоби у випадках та порядку, передбачених Законом України «Про міліцію». ДМС України використовує транспортні засоби спеціалізованого призначення із символікою ДМС України, обладнані спеціальними світловими та звуковими сигнальними пристроями.

Гранична чисельність державних службовців та працівників ДМС України затверджується Кабінетом Міністрів України.

Структура апарату ДМС України затверджується Головою ДМС України за погодженням із Міністром.

ДМС України і підпорядковані йому органи здійснюють такі повноваження з питань громадянства України (п. 3, 4, 10, 11, 20 ч. 4 Положення):

1) здійснює у межах компетенції провадження з питань прийняття/припинення громадянства України та подає відповідні документи на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства, а також забезпечує виконання рішень Президента України з питань громадянства;

2) приймає відповідно до законодавства рішення про встановлення належності до громадянства України, оформлення набуття громадянства України та їх скасування;

3) здійснює оформлення і видачу громадянам України, які постійно проживають в Україні, документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, затримує видачу та вилучає ці документи у передбачених законодавством випадках;

4) здійснює ідентифікацію громадян України, які втратили документи, що посвідчують особу;

5) здійснює реєстрацію/зняття з реєстрації місця проживання/перебування фізичних осіб, веде відповідні реєстраційні обліки.

Таким чином, в межах своїх повноважень ДМС та її територіальні підрозділи: 1) приймають заяви разом з необхідними документами щодо прийняття до громадянства України та виходу з громадянства України; 2) готують подання про втрату особами громадянства України і разом з необхідними документами надсилають на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства; 3) приймають рішення про оформлення набуття громадянства України особами за визначеними підставами (окрім випадку встановлення опіки чи піклування); 4) виконують рішення Президента України з питань громадянства; 5) видають особам, які набули громадянство України, паспорти громадянина України, свідоцтва про належність до громадянства України (для осіб віком до 16 років), тимчасові посвідчення

громадянина України, проїзні документи дитини, довідки про припинення громадянства України; 6) вилучають у осіб, громадянство України яких припинено, паспорти громадянина України, свідоцтва про належність до громадянства України, тимчасові посвідчення громадянина України, паспорти громадянина України для виїзду за кордон, проїзні документи дитини; 7) ведуть облік осіб, які набули громадянство України та припинили громадянство України;

Повноваження Міністерства закордонних справ України, дипломатичних представництв та консульських установ України

Міністерство закордонних справ України (МЗС України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. МЗС України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері зовнішніх зносин України.

Дипломатичне представництво (посольство (нунціатура), місія (інтернунціатура) або ін.) – це особливого роду державна установа, завданням якої є підтримка і розвиток офіційних стосунків з країною перебування, захист прав та інтересів своєї держави, її громадян і юридичних осіб. Посольство – найвище за рангом дипломатичне представництво, яке, як правило, очолюється послом або тимчасовим повіреним у справах. Посол акредитується при главі держави, а тимчасовий повірений у справах – при міністрові закордонних справ. Посланники акредитуються при главі уряду. Глави дипломатичних представництв є найвищими офіційно акредитованими представниками держави в країні перебування.

Консульська установа (консульство, консулят) – генеральні консульства, консульства, віце-консульства та консульські агентства. Консульські установи України захищають за кордоном права та інтереси України, юридичних осіб і громадян України. Також сприяють розвиткові дружніх відносин України з іншими державами, розширенню економічних, торговельних, науково-технічних, гуманітарних, культурних, спортивних зв'язків і туризму. Консульські установи сприяють вихідцям з України та їх нащадкам у підтримці контактів з Україною

У той час, як посольство займається в першу чергу вирішенням політичних питань (переговори, збір інформації про країну перебування), консульство здійснює контакти з місцевою владою, займається обслуговуванням громадян, вирішенням їхніх проблем в рамках законодавства і оформленням документів (візи, паспорти, нотаріальні документи, довідки та ін.)

МЗС України, дипломатичні представництва і консульські установи України здійснюють вище викладені повноваження, щодо осіб, які постійно проживають за кордоном. Зокрема, відповідно до п.п. 22-24, 70-75, 77-82 ч. 4 Положення МЗС України:

1) реалізує у межах своїх повноважень державну політику з питань забезпечення організації розвитку зв'язків із закордонними українцями, координує заходи, здійснювані органами виконавчої влади у цій сфері;

2) приймає заяви на отримання статусу закордонного українця та видає посвідчення закордонного українця;

3) затверджує порядок зберігання і знищення бланків посвідчення закордонного українця.

4) вживає заходів з метою захисту інтересів фізичних та юридичних осіб України за кордоном;

5) забезпечує громадянам України можливість користуватися у повному обсязі правами, наданими їм законодавством держави перебування та міжнародним правом;

6) вживає через закордонні дипломатичні установи України заходів для поновлення порушених прав юридичних осіб та громадян України;

7) розробляє та затверджує правила ведення обліку громадян України, які постійно проживають або тимчасово перебувають за кордоном;

8) веде консульський облік громадян України, які постійно проживають або тимчасово перебувають за кордоном;

9) забезпечує конституційні права громадян України, які перебувають за її межами, брати участь у виборах Президента України і народних депутатів України;

10) затверджує зразки документів, які представляються для встановлення приналежності до громадянства України, прийняття в громадянство України, оформлення отримання громадянства України, припинення громадянства України, скасування рішень про оформлення отримання громадянства України;

11) розробляє та затверджує порядок розгляду в дипломатичних представництвах або консульських установах України за кордоном клопотань громадян України, які виїхали за її межі тимчасово, про залишення на постійне проживання за кордоном;

12) розробляє та затверджує порядок оформлення, видачі, повернення, зберігання і знищення дипломатичних та службових паспортів України;

13) розробляє та затверджує порядок оформлення і видачі дипломатичними представництвами та консульськими установами України за кордоном паспорта громадянина України для виїзду за кордон;

14) затверджує зразок заяви-анкети для подачі в дипломатичне представництво або консульську установу України за кордоном для оформлення паспорта (проїзного документа);

15) розробляє та затверджує правила оформлення і видачі дипломатичними представництвами та консульськими установами України за кордоном посвідчення особи на повернення в Україну.

Контрольні питання

1. Правовий статус особистості: поняття, принципи та види.
2. Поняття та принципи правового статусу людини і громадянина.
3. Громадянство: поняття та конституційна природа.
4. Правовий статус та режими проживання іноземців.
5. Особи без громадянства: поняття та особливості правового положення.

Проблема полігромадянства.

6. Особливості правового статусу біженців. Права та обов'язки біженців.

Проблема вимушених переселенців.

7. Повноваження органів, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України.

8. Умови набуття громадянства України.

9. Припинення громадянства України.

10. Гарантії здійснення прав, свобод та обов'язків громадян.

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти і література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 (редакція від 02.03.2014) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

2. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.

3. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 08.09.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 52. – Ст. 561.

4. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21.01.1994 // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 18. – Ст. 101.

5. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 04.02.1994 // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 23. – Ст. 161.
6. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 // Офіційний вісник України від 12.08.2011. – № 59. – Стор. 83.
7. Про правовий статус закордонних українців: Закон України від 04.03.2004 // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 343.
8. Конституційне право України : підруч. для студ. вищих навч. закл. / Л.К. Байрачна та ін. – Х. : Право, 2010. – 543 с.
9. Конституційне право України: навч. посіб. / О.О. Майданник. – К.: Алерта, 2011. – 380 с.
10. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. В.Я. Тацій, В.М. Литвин, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін.; [2-ге вид., перероб. і доп.] – Х.: Право, 2011. – 1128 с.
11. Орзих М.Ф. Конституционное право Украины: учеб.-метод. пособие / М.Ф. Орзих, А.Р. Крусян; М-во образования и науки, молодежи и спорта Украины, Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – Изд. 4-е, перераб. и доп. – О.: Фенікс, 2011. – 223 с.
12. Погорілко В.Ф. Конституційне право України: підручник / В.Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – 2-ге вид., переробл. та доопр. – К.: Прав. єдність: Алерта, 2010. – 432 с.
13. Скрипнюк О.В. Конституційне право України : підручник / О.В.Скрипнюк. – К.: Ін Юре, 2010. – 672 с.
14. Чушенко В.І. Конституційне право України : підруч. / В.І. Чушенко, І.Я. Заяць. – 2-ге вид., допов. і переробл. – К.: Ін Юре, 2009. – 548 с.
15. Шаптала Н.К. Конституційне право України: навч. посіб. / Н.К. Шаптала, Г.В. Задорожня – Запоріжжя: Дике Поле, 2012. – 479 с.

Додаткові нормативно-правові акти і література

1. Ковалишин І. Проблеми удосконалення визначення поняття «біженці» у законодавстві України / І. Ковалишин // Право України. – 2005. – № 11. – С. 60–63.
2. Ладигін С. Конституційно-правове регулювання інституту громадянства та проблема подвійного громадянства в Україні / С. Ладигін, О. Нестеренко // Юридична Україна. – 2009. – № 4. – С. 25–29.
3. Майданник О. Забезпечення конституційних прав людини в Україні як один із напрямів діяльності Верховної Ради України / О. Майданник // Юридична Україна. – 2010. – № 10. – С. 12–16.

4. Нагорний Є. Удосконалення законодавства України про громадянство – запорука захисту прав людини право України / Є. Нагорний // Право України. – 2006. – № 10. – С. 33-35.
5. Оніщук М.В. Удосконалення гарантій прав і свобод людини – стратегічне завдання системного оновлення Конституції України / М.В. Оніщук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 6. – С. 6–13.
6. Петров Є.Ю. Принципи конституційно-правового статусу іноземців в Україні / Є.Ю. Петров // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 767–775.
7. Рабінович П. Конституційні гарантії прав людини і громадянина: напрями удосконалення / П. Рабінович // Вісник Конституційного Суду України. – 2011. – № 1. – С. 66–74.
8. Тацій В. Утвердження і забезпечення прав та свобод людини – головний конституційний обов’язок демократичної, правової, соціальної держави / В. Тацій // Вісник Академії правових наук України. – Харків, 2000. – № 4(23) – С. 3–18.
9. Француз-Яковець Т.А. Забезпечення конституційно-правового статусу людини і громадянина в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Т.А. Француз-Яковець; Національний ун-т «Острозька академія». – Острог, 2006. – 18 с.
10. Шмітт А. Правовий статус особи в Україні: де-юре та де-факто / А. Шмітт // Право України. – 2005. – № 2. – С. 19–21.

РОЗДІЛ 7

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРАВА, СВОБОДИ ТА ОБОВ'ЯЗКИ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ

7.1 Поняття і класифікація конституційних прав, свобод і обов'язків людини та громадянина. Гарантії їх реалізації

Вихідним поняттям у проблемі конституційних прав, свобод та обов'язків є свобода людини. За відсутності у людини свободи вона не може володіти і реально користуватися своїми правами. Головним гарантом свободи у демократичному суспільстві є держава.

Вчення про свободу передбачає аналіз загальносоціального і юридичного розуміння цього явища. Свобода може бути досліджена як природний стан самої людини, як найвища її соціальна цінність, як право на свободу, як конституційна свобода. Соціальне розуміння свободи передбачає її співвідношення з мораллю, справедливістю, солідарністю, соціальною відповідальністю, недискримінацією, соціальним регулюванням, що обмежується системою соціальних норм. Юридичне розуміння свободи ґрунтується на співвідношенні з правом і її обмеженні правом.

Розуміння свободи передбачає формулювання її ознак: 1) можливість людини мати власний вибір, що не залежить від будь-якої зовнішньої сили; 2) дається людям від природи; 3) має визначені межі; 4) враховується роль верховенства права при визначенні її меж.

Ознаками свободи людини є те, що вона вільна від народження і ніхто не має права порушувати її права. Серед конституційних прав виділяють права людини і права громадянина, акцентуючи увагу на пріоритетності прав людини.

Конституційні права людини і громадянина – це гарантовані Конституцією та державою вид і міра можливої поведінки людини і громадянина у суспільстві та державі з метою задоволення своїх життєво важливих матеріальних і духовних інтересів, закріплених у Конституції та інших нормативно-правових актах.

Конституційні свободи людини і громадянина – це їх спроможність діяти відповідно до своїх інтересів і мети, можливість власного, незалежного вибору того чи іншого рішення. Це встановлена і гарантована законом сфера автономії громадянина по відношенню до держави, державної влади і інших громадян.

Конституційні права і свободи – це її невід’ємні можливості, які належать особі від народження, є основою правового статусу, закріплені в конституції держави і мають найвищий юридичний захист.

Відмінність між правом і свободою – у процесі їх реалізації. При реалізації свободи ніхто не може втручатися у внутрішній світ людини і громадянина. Право більшою мірою пов’язане з: а) необхідністю позитивних дій з боку держави; б) правомочністю людини на участь у діяльності окремих політичних і економічних структур. Він визначає окремо конституційні права і свободи і окремо – конституційні обов’язки.

Основні права і свободи можна поділити на три групи залежно від характеру відносин, що виникають між індивідом і державою, а також між самими індивідами. По-перше, як фізична особа людина наділяється певними *особистими* правами і свободами. По-друге, індивід як член громадянської спільноти наділяється певними *політичними* правами і свободами. І, нарешті, по-третє, особа як учасник економічних відносин наділяється певними *соціально-економічними* правами і свободами.

Гарантії здійснення прав і свобод громадян

Права, як би широко вони не були декларовані, не становлять реальної цінності без гарантій їхньої реалізації. Конституційні гарантії реальні лише тоді, коли надійно підкріплені механізмом їхньої реалізації. *Механізмом гарантій прав людини і громадянина* можна вважати систему правових засобів, визначених конституцією – це державні правоохоронні органи, судова система, громадські організації із захисту прав людини та громадянина тощо.

Право на захист – це насамперед матеріальне суб’єктивне право правоохоронного характеру, яке виникло в момент порушення суб’єктивного права потерпілого і впливає з конституції.

Види конституційних гарантій прав і свобод.

Система гарантій прав і свобод людини передбачає створення умов економічного, політичного організаційного й правового характеру, а також способів і методів, що забезпечують реальний фактичний захист цих прав. Зазначена система має складну структуру.

По-перше, це *загальні гарантії*, що охоплюють усю сукупність об’єктивних і суб’єктивних факторів, спрямованих на практичне здійснення прав і свобод громадян, на усунення можливих причин і перешкод на шляху здійснення громадянами своїх прав і свобод.

По-друге, це *спеціальні юридичні гарантії*, правові засоби й способи, за допомогою яких реалізуються, захищаються права і свободи громадян, усуваються порушення прав і свобод, відновлюються порушені права.

Загальні гарантії прав і свобод поділяються (класифікуються) на:

- *економічні*;
- *політичні*;
- *організаційні*.

Економічні гарантії конституційних прав і свобод полягають у способі виробництва, економічному устрої суспільства, які забезпечують неухильне зростання продуктивних сил на основі всіх форм власності. Відповідно до обраної моделі розвитку це соціально орієнтована ринкова економіка. Створюючи високий матеріальний статок, вона тим самим забезпечує економічну незалежність особи в суспільстві. Економічна свобода громадян і їхніх об'єднань полягає в реальній можливості вибирати форми підприємницької діяльності й безперешкодно таку здійснювати.

Політичні гарантії – це політична система держави, головного організатора системи здійснення й захисту прав людини, влади народу, здійснюваної безпосередньо і через органи державної влади місцевого самоврядування. Політичні гарантії забезпечуються правом громадян на свободу об'єднань у політичні партії й громадські організації для здійснення та захисту своїх прав і свобод, а також правом громадян на участь в управлінні державними справами, у референдумах. Виборче право передбачає вільно обирати й бути обраним до органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Серед політичних гарантій є можливість звертатися за захистом своїх прав до уповноваженого парламенту й у міжнародні правозахисні організації.

Організаційні гарантії – це систематична організаторська діяльність держави і всіх її органів, посадових осіб, громадських організацій, спрямована на створення сприятливих умов для реального користування громадянами своїми правами і свободами. До таких гарантій слід віднести наявність чіткої системи взаємозв'язку людина – держава. Він виявляється в добре налагодженому механізмі перевірки скарг громадян і швидкого реагування на них тощо.

Юридичні гарантії – це надання державою формальної (юридичної) загальнообов'язковості умовам, які необхідні для того, щоб кожна людина могла скористатися своїми конституційними правами і свободами.

Юридичні гарантії встановлюються державою в Конституції, нормах поточного законодавства. Їх мета – реальне забезпечення максимального здійснення громадянами своїх прав і свобод за допомогою правових методів.

Право на судовий захист свідчить, що проголошені конституціями права і свободи – не просто декларація про наміри, не просте гасло, а принципові положення, які держава має намір реалізовувати. Судовий захист – це гарантія

здійснення прав і свобод, що існує у всіх демократичних державах. Підставою для судового заперечення можуть бути не лише протизаконні дії і акти, а й бездіяльність державних і самоврядних органів і посадових осіб.

Право на відшкодування матеріального та морального збитку. Маються на увазі випадки заподіяння збитку посадовими особами державного та місцевого самоврядування під час здійснення ними своїх посадових обов'язків. Збиток може бути матеріальним і моральним і заподіюватися шляхом прийняття незаконних рішень, вчиненням незаконних дій і бездіяльністю згаданих осіб. Аналогічні положення містяться й в адміністративному кодексі. Подібні спірні питання вирішує суд.

Право на знання кожним своїх прав і обов'язків є важливою демократичною гарантією прав і свобод. За радянських часів була значна кількість так званих закритих правових актів, якими встановлювалися обов'язки людей, про які останні навіть не були проінформовані. Йдеться про те, що держава зобов'язана інформувати своїх громадян, тому що незнання закону не звільняє від відповідальності за його порушення.

Право на юридичну допомогу. Це право логічно впливає з права на судовий захист. Його історія починається з шести поправок до Конституції США, що вперше юридично закріпило це право. Сьогодні воно розглядається як невід'ємне право громадянина. Основний зміст цього права полягає в тому, що всі громадяни рівною мірою мають право на захист, здійснюючи його, можуть користуватися послугами адвоката. Роль адвоката щодо цього є надзвичайно високою, оскільки він дає громадянам консультації з правових питань, представляє їхні інтереси в адміністративних установах, у досудовому розслідуванні й у суді. Саме адвокат спроможний домогтися неухильного дотримання процесуальних прав громадянина.

Принцип неприпустимості обмеження прав і свобод людини та громадянина. Нікому не дано право по-своєму змінювати, а тим більше обмежувати права і свободи громадянина та людини без відповідної вказівки про це в законі. У конституціях наведено права, які не можуть бути обмежені навіть у воєнний час. До них належать: право на життя, право на звернення, на житло тощо.

Гарантії правосуддя. Закони та інші нормативні акти не мають зворотної сили. Закон, що пом'якшує відповідальність, має зворотну силу.

Ніхто не зобов'язаний виконувати свідомо злочинні розпорядження й накази. Цей принцип спрямований на виховання розумної вольової людини, що здатна об'єктивно оцінити кожне розпорядження зверху, і лише після цього виконувати його. Йдеться про очевидність, зрозумілість для всіх злочинності наказу якого-небудь органу або особи, які можуть не опинитися в полі зору

відповідних органів, що спостерігають за законністю. Варто врахувати, що це не рекомендація, а юридична норма, яка передбачає відповідальність як за видання такого наказу, так і за його виконання.

Принципом правосуддя є також положення про те, що ніхто не може бути притягнутий до відповідальності двічі за те саме правопорушення.

Презумпція невинності. Людина є невинною доти, доки її провину не доведено у вирокі суду. Ніхто не повинен доводити свою невинність. Навіть визнання винним своєї провини не звільняє суд від необхідності доведення її об'єктивними доказами. Усі сумніви тлумачаться на користь обвинувачуваного (прикладом неправомірних вироків можна вважати позицію А. Вишинського і його принцип «Зізнання – цариця доказів»).

Визначення статусу людини в процесі правосуддя. Йдеться про право особи на відмову від показань проти себе, членів своєї сім'ї або близьких, право на захист у процесі досудового розслідування, а так само судового розслідування і про статус засудженого. Засуджений користується всіма правами людини і громадянина за винятком обмежень, визначених законом за вироком суду.

Принципово новим засобом захисту прав людини є *інститут омбудсмана*, до якого можна звертатися, якщо буде потреба. Крім того, коли використано всі національні засоби захисту своїх прав, є можливість звернутися до міжнародних судових установ або організацій, членом або учасницею яких є держава.

Омбудсман, або *омбудсмен* (швед. *ombudsman* – представник інтересів), – обрана спеціально (призначувана) посадова особа для контролю різного роду адміністративних органів, а в деяких країнах – також приватних осіб і об'єднань.

Найавторитетніше визначення інституту омбудсмана належить Міжнародній асоціації юристів: «Служба, передбачена конституцією або актом законодавчої влади й очолювана незалежною публічною посадовою особою високого рангу, що відповідальна перед законодавчою владою, одержує скарги від постраждалих осіб або діє за власним розсудом й уповноважена проводити розслідування, рекомендувати коригувальні дії й представляти команди».

Інститут має різні найменування: у Франції – медіатор, в Іспанії – народний захисник, у Великобританії – парламентський уповноважений у справах адміністрації, в Італії – цивільний захисник, в Австрії – колегія народного правозахисту, у Нідерландах – національний омбудсман, у Канаді – уповноважений у публічних розслідуваннях, у США – громадський адвокат і помічник громадян, у РФ – уповноважений з прав людини. Засновано посаду омбудсмана Європейського Союзу.

Необхідність інституту омбудсмана пояснюється тим, що класичні способи контролю за адміністрацією, зокрема парламент, суди (загальні й адміністративні), не можуть виявити всі несправедливі, грубі, упереджені, неуважні акти та дії посадових осіб.

Прототипом омбудсманівських служб є шведський омбудсман, запроваджений Конституцією Швеції 1809 р. як посадова особа парламенту, що розглядає скарги на посадових осіб і державні органи. Модель шведського омбудсмана здобула визнання тому, що загальні суди у Швеції традиційно не контролюють адміністративну діяльність. Незмінюваність чиновників і суддів створювала в XVIII ст. загрозу цивільним правам.

В Україні інститут Омбудсмана був запроваджений у 1998 р., після того, як 15 січня 1998 р. набрав чинності Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» і 14 квітня того ж року Верховна Рада України обрала першого в історії держави Уповноваженого з прав людини, яким стала народний депутат другого скликання, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України *Ніна Карпачова*.

Закон затвердив за інститутом Уповноваженого високий конституційний статус незалежного конституційного контрольного субсидіарного органу позасудового захисту, який сприяє поновленню прав людини, порушених органами державної влади чи органами місцевого самоврядування. Він наділив Уповноваженого широкою юрисдикцією, яка поширюється як на органи державної влади, так і на органи місцевого самоврядування; незалежністю від будь-якого органу державної влади або органу місцевого самоврядування; свободою дій щодо відкриття провадження в тій чи іншій справі. Закон вимагав від Уповноваженого політичного нейтралітету та передбачав гнучку і доступну процедуру звернення до Омбудсмана.

7.2 Особисті права і свободи людини та громадянина в Україні

Особисті права і свободи людини – це закріплені правом можливості фізичного існування і духовного розвитку людини. Особисті права і свободи надаються людині як фізичній особі незалежно від того, чи є вона громадянином цієї країни.

Західна теорія часто розглядає цю категорію прав і свобод як природні, даровані людині не державою, а природою або Богом.

Конституція України містить такий перелік особистих (громадянських) прав людини:

1) **право на життя** – є ключовим правом, без якого неможливі не лише участь у державному житті, а й саме існування людини. Конституція України

закріплює право на життя за допомогою заборони свавільного (незаконного) позбавлення життя. Верховна Рада України скасувала кримінальне покарання у вигляді смертної кари. Ніхто не може бути позбавлений життя навіть за рішенням державного органу. Держави, що скасували смертну кару, виходять із того, що життя дароване людині Богом і тому воно не може бути відібране за вироком суду.

Другий важливий компонент закріплення права на життя - право людини на самозахист від протиправних посягань на життя і здоров'я;

Із правом на життя тісно пов'язана проблема евтаназії. Цей термін означає можливість добровільно піти з життя невиліковно хворій людині та скористатися при цьому допомогою медичних працівників (від грецького кореня ен – шляхетний і танатос – смерть). Уперше це слово вжив англійський філософ Френсіс Бекон, позначаючи безболісний відхід з життя. З юридичної позиції розрізняється евтаназія активна (передбачає дії лікаря або медичного персоналу, спрямовані на припинення життєвих функцій пацієнта) і пасивна (включає тільки дії самого хворого). У більшості країн світу активна евтаназія розглядається як злочин з боку лікарів і прирівнюється до навмисного вбивства. У законодавстві Великобританії заборона накладена на будь-яку форму евтаназії. У Нідерландах і Австралії можлива лише пасивна евтаназія.

2) *Право на свободу і особисту недоторканність.* Зазвичай це право тлумачиться як заборона рабства та інших форм підневільного стану. Відповідно до доктрини правової держави та «правління права» держава не лише зобов'язана дотримуватися власних законів, а й не може допускати яких-небудь актів сваволі стосовно своїх громадян.

Свобода і недоторканність особи становлять єдину концепцію. Свобода в поєднанні з недоторканністю має на увазі насамперед гарантії від незаконного втручання з боку державного органу. Іншими словами, недоторканність особи означає фізичну безпеку, тобто свободу від арешту або позбавлення волі.

Свобода та особиста недоторканність – найважливіші права людини, яких вона набуває від народження, які установлюються і міжнародними документами обов'язкового характеру, і національним законодавством.

Так, відповідно до ст. 3 Загальної декларації прав людини кожна людина має право на життя, на свободу та на особисту недоторканність.

У п. 1 ст. 9 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права зазначено: «Кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність. Ніхто не може бути підданий довільному арешту або утриманню під вартою. Ніхто не повинен бути позбавлений волі інакше, як на таких підставах і відповідно до такої процедури, які встановлені законом».

Найважливішим конституційним принципом, що дозволяє здійснювати особисту волю, вважають формально-юридичну рівність, тобто *рівність усіх перед законом*. Якщо права і свободи утискалися в результаті зловживання ними з боку іншої особи, держава надає можливість першій особі захистити свої права всіма способами, не забороненими законом.

За цим принципом кожний громадянин, без жодної дискримінації і необґрунтованих обмежень, має право і можливість:

- брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництва вільно обраних представників;
- голосувати і бути обраним на періодичних виборах, проведених на основі загального та рівного виборчого права у таємному голосуванні та виборцями, що забезпечують вільне волевиявлення;
- допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби.

3) ***Право на вільний розвиток особистості***. Кожна людина має право сама визначати свою долю, ставити перед собою визначені нею самою цілі, обирати засоби для досягнення цих цілей. Але, зрозуміло, при цьому вона не повинна порушувати прав інших людей.

4) ***Невтручання в особисте і сімейне життя***. Таємниця особистого і сімейного життя – ще одна грань свободи особи. Конституція України забороняє збирання, збереження, використання і поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і тільки в інтересах національної безпеки, економічного добробуту і прав людини.

5) ***Недоторканність житла*** включає захист не лише від свавільних обшуків і вилучень, постою солдатів, поліцейських вторгнень, а й від свавільних дій з боку окремих осіб. Тут можна спостерігати, крім особистих гарантій, одну з форм захисту приватної власності.

6) ***Таємниця листування, телефонних переговорів, телеграфної та іншої кореспонденції***. Ця норма Конституції України теж є однією з гарантій свободи особи. Винятки (тобто ознайомлення з кореспонденцією посадових осіб держави) можуть бути встановлені тільки судом з метою запобігти злочину чи встановити істину під час розслідування кримінальної справи, якщо іншими засобами одержати інформацію неможливо.

Таємниця листування і телефонних розмов значною мірою забезпечується закріпленою законом вимогою стосовно правоохоронних органів одержувати спеціальний дозвіл суду для перлюстрації і прослуховування телефонних розмов.

7) ***Свобода пересування та вибору місця проживання, право на вільний в'їзд в Україну і виїзд з України***. Це особисте право поширюється тільки на

осіб, що перебувають в Україні на законних підставах. Іноземний громадянин чи підданий, що порушує закони України, може бути висланий за межі України. Такій особі може бути відмовлено в дозволі на в'їзд до України. Водночас громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися до України, не може бути висланий за межі України.

Загальна декларація прав людини формулює цю свободу так: «Кожна людина має право вільно пересуватися і вибирати собі місце проживання в межах кожної держави. Кожна людина має право залишати будь-яку країну, включаючи свою власну, і повертатися у свою країну» (ст. 13). Серед інших особистих прав і свобод, що надаються законодавством людині як фізичній особі, можна назвати право на вільне укладання шлюбу, заборону катувань і надзвичайних покарань.

Таким чином, особисті права є природніми правами людини, що визнаються та закріплюються державою, гарантують їй певний рівень свободи і забезпечують фактичну можливість вільно розпоряджатися собою, гарантують невтручання в індивідуальне життя. Особиста свобода гарантує усвідомлення соціальної цінності людини та відповідне ставлення до інших людей, до суспільства у цілому. Правове закріплення цієї свободи надає можливість не лише забезпечити усвідомлене ставлення до неї суб'єкта, а й перешкодити абсолютизації відособленості особи.

Громадянські права і свободи виникають від народження та існують довічно. Вони є невідчужуваними, тобто не можуть бути обмеженими чи скасованими органами влади; не можуть бути передані або подаровані іншим суб'єктам; особа не може відмовитись від цих прав.

7.3 Політичні права і свободи людини та громадянина в Україні

До групи політичних прав і свобод належать ті з конституційних прав, які *покликані забезпечити реальне народовладдя, дійсну участь громадян в управлінні справами держави і суспільства*. Ці права і свободи впливають з факту громадянства, природного правового зв'язку громадянина зі своєю державою і у більшості випадків не належать іноземцям та особам без громадянства, які проживають на території відповідної держави.

Політичні права і свободи визначають можливості громадян брати участь у здійсненні влади, у керівництві державними справами та в суспільно-політичному житті (статті 34-40 Конституції України).

Політичні права — це можливості громадянина на участь у процесі прийняття та реалізації політичних рішень, діяльності елементів політичної системи, формування представницьких органів влади.

Основним призначенням цієї групи прав є:

- забезпечення можливості громадян брати участь в управлінні державою;
- вплив на діяльність як органів держави, так і органів місцевого самоврядування;
- гарантування участі громадян у діяльності громадських об'єднань;
- використання прав на свободу думки, слова, світогляду і переконань, які відображають дійсний рівень демократичності суспільства та перешкоджають авторитарному впливу на нього з боку держави.

За своїм призначенням усі політичні права і свободи можна поділити на дві великі групи. ***Перша об'єднує права, покликані забезпечити громадянам можливість реальної участі в управлінні державними справами*** (право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб).

До другої належать ***права, які забезпечують активну участь громадян у суспільно-політичному житті*** (право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань; право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації; право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації).

1) ***Свобода думки і слова***. Сьогодні повноцінне життя людини немислиме без права вільно висловлювати свої думки, свої переконання, без доступу до інформації. Без свободи слова неможливе існування демократії. У Конституції України записано: «Кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань» (ст. 34). Свобода думки і слова - це можливість виражати власну думку, погляди та переконання в будь-якій формі, яка не заборонена законом, і таким чином впливати на суспільно-політичні процеси. Реалізація цього права має бути забезпечена відсутністю цензури. Свобода слова має слугувати захисту суспільства від держави, виступати посередником між владою та народом.

До політичних свобод належить також ***можливість кожного шукати, одержувати й поширювати різноманітну інформацію***.

Але такі свободи покладають на кожну людину, особливо на журналістів, відповідальність за зміст інформації. Окрім того, свобода слова зв'язана з моральними цінностями, етичними нормами суспільства. Тому свобода думки і слова має обмеження, але лише такі, що записані в Конституції України, тобто 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 (ст. 34).

Конституція України посиляється на закони, які мають регулювати здійснення свободи думки і слова та права на інформацію. В Україні такими законами є: Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. (закріплює право громадян України на інформацію, закладає правові основи інформаційної діяльності, стверджує інформаційний суверенітет України і визначає правові форми міжнародного співробітництва в галузі інформації.); Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада 1992 р. (створює правові основи діяльності друкованих засобів масової інформації (преси) в Україні, встановлює державні гарантії їх свободи відповідно до Конституції України та інших актів чинного законодавства і визнаних Україною міжнародно-правових документів); Закон України «Про Національний архівний фонд і архівні установи» від 24 грудня 1993 р. Цей Закон регулює суспільні відносини, зв'язані із формуванням, обліком, зберіганням і використанням Національного архівного фонду, та інші основні питання діяльності архівних установ.

2) *Свобода зборів, мітингів, походів і демонстрацій*. Однією з гарантій політичної свободи думки і слова є свобода зборів, мітингів і демонстрацій, де кожна особа має право висловити власні погляди і таким чином реалізувати свої політичні права.

Зміст цієї свободи полягає в тому, що кожна особа має право висловити свою думку та погляди не тільки за допомогою засобів масової інформації, а й безпосередньо на зборах. Маються на увазі не виробничі або профспілкові збори – свобода зборів передбачає будь-яке вільне зібрання людей з оголошеною метою чи без неї. Те саме стосується мітингів, походів і демонстрацій – кожна фізична або юридична особа має право організувати похід або демонстрацію, що виказує підтримку або заперечення певних подій у державі, її органах та ін. Але про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій необхідно завчасно повідомити органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Така необхідність викликана насамперед інтересами громадського порядку.

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

3) *Право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації.* Конституція України в ст. 36 проголошує: «Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей».

Закон України «Про громадські об'єднання» визначає, що право громадян на свободу об'єднання є невід'ємним правом людини, закріпленим Загальною декларацією прав людини, і гарантується Конституцією та законодавством України. Держава сприяє розвитку політичної та громадської активності, творчої ініціативи громадян і створює рівні умови для діяльності їх об'єднань. Закон офіційно визначає такі поняття:

Об'єднанням громадян є добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Об'єднання громадян, незалежно від назви (рух, конгрес, асоціація, фонд, спілка тощо) визнається політичною партією або громадською організацією.

Політичною партією є об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, які мають головною метою участь у виробленні державної політики, формуванні органів влади, місцевого та регіонального самоврядування і представництво у їх складі.

Громадською організацією є об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів.

Політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах. Членами політичних партій можуть бути лише громадяни України. Обмеження щодо членства у політичних партіях встановлюється виключно Конституцією і законами України.

Громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів. Професійні спілки є громадськими організаціями, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної діяльності. Професійні спілки утворюються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їх членів. Усі професійні спілки мають рівні права. Обмеження щодо членства у професійних спілках встановлюється виключно Конституцією і законами України.

Ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність до політичних партій або громадських організацій.

Закон України «Про об'єднання громадян» визначає такі обмеження на створення і діяльність об'єднань громадян. Не підлягають легалізації (офіційному визнанню) об'єднання громадян, а діяльність легалізованих об'єднань громадян забороняється у судовому порядку, коли їх метою є:

- зміна шляхом насильства конституційного ладу і в будь-якій протизаконній формі територіальної цілісності держави;
- підрив безпеки держави у формі ведення діяльності на користь іноземних держав;
- пропаганда війни, насильства чи жорстокості, фашизму та неофашизму;
- розпалювання національної та релігійної ворожнечі;
- створення незаконних воєнізованих формувань;
- обмеження загальновизнаних прав людини.

Забороняється створення і діяльність політичних партій, керівні органи чи структурні осередки яких перебувають за межами України, а також будь-яких структурних осередків політичних партій в органах виконавчої та судової влади, у Збройних Силах, Національній Гвардії та Прикордонних військах, на державних підприємствах, в установах та організаціях, державних навчальних закладах.

Інші конституційні політичні права. До політичних прав, що закріплені Конституцією України, належать також:

- право громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- право громадян на доступ до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування;
- право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Слід також звернути увагу, що серед закріплених Конституцією України юридичних гарантій прав і свобод людини і громадянина спеціально передбачено право кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності

органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55 Конституції України).

Кожний також має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56 Конституції України).

Наведена група прав забезпечує можливості людини бути суб'єктом владних відносин. Політичні права і свободи особи визначають рівень політичної свободи в суспільстві і забезпечуються суспільним та державним ладом. Вони пов'язуються з формами реалізації народовладдя та політичним самоврядуванням. Межами здійснення політичних прав є гармонійне поєднання суспільних потреб та особистих інтересів громадян. Здійснення політичних прав має колективний характер, оскільки сприяє управлінню державою.

7.4 Соціально-економічні та культурні права і свободи людини та громадянина в Україні

Важливе місце в системі конституційних прав і свобод людини і громадянина займають і **економічні права та свободи**, які визначають можливість людини створювати матеріальні та особисті нематеріальні блага, володіти ними та здійснювати господарську діяльність.

Економічні права – це можливості розпоряджатися предметами матеріального характеру та здобувати засоби для існування і розвитку.

Таким чином, призначенням цієї групи прав є сприяння розвиткові ініціативи у реалізації здібностей людини, здобуванні засобів існування шляхом вільного вибору роботи та участі у виробництві матеріальних благ.

Це - центральний різновид прав і свобод, що *забезпечують можливість*:

- створювати матеріальні цінності;
- мати власність та розпоряджатися нею;
- забезпечувати матеріальні умови для існування та розвитку людини;
- користуватися природними об'єктами, що належать до загальнодержавної та комунальної власності і власності українського народу;
- задовольняти свої інтереси у сфері інтелектуальної, науково-дослідної і творчої діяльності.

До основних економічних прав і свобод людини і громадянина відносять: право приватної власності (ст. 41); право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (ст. 42); право на користування об'єктами права державної та комунальної власності (ст. 41) та власністю Українського народу (ст. 13).

Конституція України містить порівняно незначну кількість основних економічних прав і свобод, утім ці конституційні права отримали комплексний розвиток у чинному цивільному та господарському законодавстві України.

Первинним, базисним економічним правом, що визначає економічні основи суспільного і державного ладу України, є ***право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності*** (с. 41), що набувається в порядку, визначеному чинним законодавством України. Об'єктами права приватної власності визначаються матеріальні (рухомі та нерухомі) та особисті нематеріальні цінності (блага). Формою здійснення правовідносин, пов'язаних із реалізацією права приватної власності, є володіння, користування і розпорядження матеріальними і особистими нематеріальними цінностями (благами) з метою задоволення соціально-економічних потреб людини і громадянина.

Водночас Основний Закон застерігає, що *власність зобов'язує* не завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, не погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі. Тобто використання права приватної власності для завдання шкоди та збитків іншим особам та їх законним правам, а також на шкоду інтересам суспільства та держави є неприпустимим.

Держава гарантує, що ніхто не може бути протиправно позбавлений власності та декларує непорушність права приватної власності. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з подальшим повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Тож націоналізація та реприватизація об'єктів права приватної власності є неконституційною.

Конфіскація як форма відчуження приватної власності може застосовуватися лише за рішенням суду, як додаткова санкція в адміністративній і кримінальній юридичній відповідальності.

Похідним від права власності є й ***право громадян України користуватися об'єктами права державної та комунальної власності для задоволення своїх потреб*** (ч. 3 ст. 41) та власністю Українського народу (ст. 13), але це право є лише різновидом права власності та потребує свого законодавчого закріплення і належного теоретичного обґрунтування.

Наступним важливим економічним правом є ***право кожного на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом*** (ст. 42). За змістом це

право дозволяє здійснювати на свій ризик діяльність, що передбачає отримання прибутку; за суб'єктами – це право належить всім громадянам України, іноземцям і особам без громадянства, за винятком депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, військовослужбовців, співробітників правоохоронних органів, суддів та ін.

Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності, упереджує зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісну конкуренцію. Зокрема, в Україні діє Антимонопольний комітет України, який зобов'язаний забезпечувати конкурентність підприємницької діяльності в державі та запобігати утворенню штучних монополій.

Конституція України також покладає на державу обов'язок захищати права споживача, здійснювати контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяти діяльності громадських організацій споживачів. Тобто держава забезпечує соціальний характер підприємницької діяльності в Україні.

Значну вагу у системі основних конституційних прав і свобод людини і громадянина займають **соціальні права і свободи**, які дозволяють громадянам реалізовувати можливу поведінку або діяльність у соціальній сфері. Ця поведінка або діяльність насамперед пов'язана з можливістю людини працювати та відпочивати, захищати свої соціально-економічні права, отримувати соціальний захист, мати право на достатній життєвий рівень, отримувати належну медичну допомогу та користуватися страховою медициною тощо. Реалізація соціальних прав і свобод сприяє формуванню соціальної держави, стабілізує суспільне життя. Водночас соціальні права і свободи, на жаль, залишаються найменш гарантованою групою конституційних прав і свобод.

Соціальні права та свободи людини і громадянина – це міра можливої поведінки або діяльності людини в соціальній сфері що передбачає задоволення законних інтересів і потреб у сфері трудової діяльності, соціального захисту та охорони здоров'я.

Соціальні права є можливостями громадянина бути повноцінним суб'єктом суспільних відносин і забезпечення йому необхідних для розвитку та існування умов. До цієї групи належать права: на працю, на страйк, на відпочинок, соціальний захист, на житло, достатній життєвий рівень, на охорону здоров'я, медичну допомогу і медичне страхування; право на безпечне навколишнє середовище. Саме названі права визначають обов'язки держави забезпечити кожному мінімум засобів до існування, соціальної забезпеченості та екологічної безпеки.

Метою соціальних прав є:

- забезпечення можливості заробляти собі на життя працею, на яку громадянин вільно погоджується і котру обирає;
- розпорядження суб'єкта власними здібностями до творчої та продуктивної праці;
- захист власних економічних та соціальних інтересів шляхом страйку;
- надання можливості для відпочинку;
- гарантування допомоги державою у випадках, умовах та у порядку, передбачених чинним законодавством;
- матеріальне забезпечення, соціальне обслуговування, встановлення особливих режимів щодо реалізації соціальних прав громадян;
- гарантування можливості на будівництво житла, придбання його у власність та оренду;
- забезпечення достатнього для розвитку життєвого рівня, сприятливого навколишнього природного середовища.

Джерелом законних матеріальних і соціальних цінностей, як відомо, є праця, тому Конституція України в ст. 43 визначає первинним соціальним правом людини і громадянина **право на працю**, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку кожен вільно обирає або на яку погоджується.

Держава бере на себе обов'язок створювати умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантувати рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовувати програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб, а також забезпечувати безпечні і здорові умови праці та гарантувати право на своєчасну і повну заробітну плату, не нижчу від визначеної законом (прожитковий мінімум).

Конституція України забороняє використовувати примусову працю; працю жінок і неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах та незаконне звільнення працівників. Суспільні відносини, пов'язані з реалізацією права на працю, детально регулюються Кодексом законів про працю та іншими нормативними актами.

Кожен, хто працює, має **право на страйк** (ст. 44), тобто право колективно і публічно захищати свої економічні та соціальні права у формах, що не заборонені чинним законодавством. На страйках не можуть захищатися або відстоюватися політичні права, але на практиці страйки доволі часто трансформуються в такі політичні форми безпосередньої демократії, як мітинги, походи і демонстрації.

Працівники також мають **право на відпочинок** (ст. 45), що передбачає надання працівникам днів щотижневого відпочинку, а також оплачуваної щорічної відпустки, встановлення скороченого робочого дня щодо окремих професій і виробництв, скороченої тривалості роботи у нічний час. До часу відпочинку також відносяться святкові (державні світські свята) та неробочі дні (найбільші православні свята - Паска, Трійця, Різдво Христове).

Важливим соціальним правом є **право на соціальний захист** (ст. 46), що передбачає можливість отримання пенсій, соціальних виплат та допомоги, що є основними джерелами існування і забезпечують прожитковий мінімум на випадок повної часткової або тимчасової втрати працездатності; втрати годувальника; безробіття з незалежних від людини обставин; старості та в інших випадках, передбачених чинним законодавством. Окремі категорії державних службовців, військовослужбовців, співробітників правоохоронних органів та інші, а також члени їх сімей мають право на соціальний захист, що визначається окремими законами України. Наприклад, Законом України "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей" від 20 грудня 1991 р. та іншими законами.

Конституція України в ст. 47 закріплює **право на житло**, що передбачає створення державою умов, за яких кожний громадянин України матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. На жаль, в сучасних умовах це право залишається фактично негарантованим.

Важливим соціальним правом, яке є інтегруючим щодо інших соціальних прав і свобод, є **право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї** (ст. 48 Конституції України). Реалізація цього права передбачає, що будь-яка людина має реальну можливість забезпечувати себе і членів своєї сім'ї достатнім харчуванням, одягом і житлом. Інші соціальні права мають сприяти реалізації цього головного соціального права. На жаль, на сьогодні законодавство не дає роз'яснення, що можна вважати "достатнім харчуванням, одягом і житлом". Але й без цього є зрозумілим, що реалізація цього права є вельми далекою перспективою для більшості населення нашої держави.

Істотним соціальним правом є **право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування** (ст. 49 Конституції). Забезпечення охорони здоров'я здійснюється за рахунок державного фінансування відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм.

Держава зобов'язується створювати умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування; надання безоплатної медичної допомоги в державних і комунальних закладах охорони здоров'я; розвитку лікувальних закладів усіх форм власності.

Конституція також закріплює за державою обов'язок дбати про розвиток фізичної Конституція також закріплює за державою обов'язок дбати про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечувати санітарно-епідеміологічне благополуччя та здійснювати інші заходи щодо забезпечення права на охорону здоров'я.

Важливе місце в системі конституційних прав і свобод людини і громадянина займають культурні права і свободи, які ще іноді визначають як духовні або ідеологічні права і свободи. Така множинна назва цієї групи прав і свобод є виправданою з огляду на те, що реалізація культурних прав сприяє духовному розвитку особи та формуванню національної ідеології як суспільного феномена.

Прийнято вважати, що **культурні (духовні) права і свободи людини і громадянина** - це міра можливої поведінки або діяльності особи щодо задоволення своїх законних потреб у сфері освіти, літературної, художньої, наукової та технічної діяльності.

Саме вказана група прав безпосередньо впливає на рівень духовного розвитку особи та забезпечує необхідні умови щодо створення і використання духовних надбань людства. За своєю суттю культурні права є мірою духовності, яку держава гарантує особі з урахуванням умов життя і діяльності громадян та суспільства.

Духовні права *забезпечують*:

- можливість отримання певного рівня освіти;
- захист інтелектуальної власності громадян;
- розвиток наукових і технічних досліджень;
- свободу особи від ідеологічного контролю; право самостійно визначати для себе систему моральних та духовних цінностей;
- можливість отримувати повну, неупереджену, об'єктивну інформацію;
- свободу світогляду та віросповідання;
- гарантоване використання досягнень як національної, так і світової культури.

Одним з основних культурних прав є **право на освіту** (ст. 53 Конституції). Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам.

Держава також дбає про забезпечення права на освіту громадянам, які належать до національних меншин, і гарантує їм право на навчання рідною

мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства.

Іншим істотним культурним правом, що гарантується державою, є **право громадян на свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості** (ст. 54 Конституції). Тобто держава надає громадянам можливість займатися будь-яким видом творчості з метою самовираження особистості, вдосконалення індивідуальних духовних рис та задоволення власних моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності.

Держава також покладає на себе обов'язок сприяти розвитку науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством. З цією метою в Україні розробляються загальнодержавні програми розвитку вітчизняної науки. Провідні вітчизняні науковці також беруть активну участь у міжнародних науково-дослідних програмах і проектах. На жаль, підтримка розвитку науки на сьогодні вимагає покращення, оскільки все більш помітною стає тенденція до відтоку наукових кадрів за межі України.

Конституція також декларує охорону культурної спадщини; збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність.

У вітчизняній конституційно-правовій науці залишається суперечливою оцінка **права на результати власної інтелектуальної, творчої діяльності** (ст. 54 Конституції), яке більшість правознавців однозначно відносять до культурних прав і свобод людини і громадянина. Це право передбачає, що ніхто не може використовувати або поширювати без згоди автора результати інтелектуальної та творчої діяльності (літературні твори, наукові відкриття, технічні винаходи, художні вироби, твори мистецтва тощо), за винятками, встановленими законами. Тобто йдеться про авторське право, що захищається державою і є одним із видів приватної власності. За сутністю його слід відносити до економічних прав і свобод, оскільки Конституція гарантує право на результат (матеріальний і моральний). Водночас це право здійснюється в культурній сфері суспільних відносин, що дає підстави відносити його до змішаних, культурно-економічних прав і свобод людини і громадянина.

До культурних прав і свобод людини і громадянина також традиційно відносять **право на інформацію**. Стаття 34 Конституції України закріплює право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб - на свій вибір. Правовий режим збирання, зберігання, використання і поширення інформації визначається Законом України «Про Інформацію» від 2 жовтня 1992 р. та іншими законами України.

Здійснення цього права може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Утім у вітчизняній науковій і навчальній літературі існує й тенденція щодо виділення права на інформацію в самостійну групу інформаційних прав і свобод людини і громадянина в Україні, але вона потребує подальшого теоретичного обґрунтування.

7.5 Конституційні обов'язки людини та громадянина в Україні

Формування громадянського суспільства, розбудова України як правової, демократичної держави ставить на порядок денний необхідність дослідження ролі й місця в цьому процесі конституційних обов'язків, теоретичного переосмислення уявлень про них з позицій сьогодення, аналізу їх юридичної природи й місця в механізмі правового регулювання. Функціонування соціуму було б практично неможливим, якщо б у ньому не виконувалися обов'язки. Вони виступають одним із засобів реального забезпечення демократичних перетворень у державі, протікання соціальних процесів у режимі законності, а, отже, посідають чільне місце в забезпеченні нормального функціонування суспільства.

Обов'язки людини і громадянина в Україні є важливим складовим елементом конституційно-правового статусу людини і громадянина, що закріплює основи взаємовідносин між особою і державою. Вони тісно пов'язані з правами і свободами.

Пріоритет прав людини як характерна ознака правової держави не знімає з індивіда відповідальності за належне виконання конституційних обов'язків і одночасно покладає відповідальність за створення відповідних умов для їх реалізації саме на державу.

Реалії сьогодення свідчать, що між правами й обов'язками є стійкі взаємні зв'язки, що водночас не мають прямопропорційної залежності: порушення обов'язків не завжди має своїм наслідком обмеження основних, особливо громадянських, прав і свобод людини і громадянина. Навіть особа, яка внаслідок порушення конституційного обов'язку за рішенням суду перебуває у місцях позбавлення волі, має невід'ємне право на життя, повагу до своєї гідності тощо, хоча й обмежується у здійсненні права на свободу

пересування, бути обраною, брати участь у створенні та діяльності політичної партії та ін.

Конституційні обов'язки людини і громадянина – це визначена нормами Конституції та законів України міра обов'язкової, належної поведінки та діяльності у політичній, економічній, соціальній, культурній (духовній) сферах суспільного життя.

Щодо конституційних обов'язків людини й громадянина, то, згідно з постулатами загальної теорії права – це міра належної поведінки. Людина повинна підкорятися певним правилам, аби при використанні своїх прав і свобод не спричинити невинуватної шкоди. Конституція України акцентує на правах і свободах, але фіксує і конституційні обов'язки.

Конституційні обов'язки – це закріплена Конституцією України і гарантована відповідним механізмом їх здійснення обов'язкової, належної поведінки та діяльності у політичній, економічній, соціальній, культурній (духовній) сферах суспільного життя для забезпечення життєво важливих інтересів інших осіб, за невиконання чи неналежне виконання яких передбачена юридична відповідальність.

Ознаки конституційних обов'язків:

- а) закріплені в Конституції та законах України;
- б) встановлені державою в інтересах усіх членів суспільства;
- в) є видом і мірою необхідної поведінки людини і громадянина;
- г) обмежують права людини;
- д) є основою правового статусу;
- е) мають найвищий юридичний захист;
- є) рівні і невід'ємні;
- ж) гарантовані щодо здійснення необхідності;
- з) наявність встановленої юридичної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання необхідної поведінки.

Класифікувати конституційні обов'язки можна за різними критеріями:

- 1) за характером зв'язку особи і держави – обов'язки людини і обов'язки громадянина;
- 2) за основними сферами життєдіяльності особи – особисті, політичні, соціально-економічні, культурні, екологічні;
- 3) за способом закріплення – а) прямо закріплені в Конституції України; б) що впливають із тлумачення положень Основного Закону;
- 4) за функціональною спрямованістю (дією) – а) дія яких спрямована на охорону і захист конституційного ладу України та його основ; б) спрямовані на забезпечення законності і правопорядку в державі; в) спрямовані на розвиток економічної системи, на забезпечення екологічної безпеки країни;

5) за їх адресатами (дестинаторами) – обов'язки щодо: а) держави; б) суспільства, інших людей, своїх близьких; в) себе;

6) за характером здійснення – а) реалізуються в конкретних правовідносинах; б) здійснюються в загальних (конституційних) правовідносинах;

7) за формою здійснення – індивідуальні і колективні;

8) за часом реалізації – постійні і тимчасові;

9) за характером забезпечення – обов'язки, для здійснення яких: а) з боку держави вимагається створення певних матеріальних благ, правозастосовча діяльність; б) не вимагається особливої активності, достатньо підтримання громадського порядку й законності.

Конституцією України закріплено такі обов'язки людини та громадянина:

- захист Вітчизни;

- захист незалежності та територіальної цілісності України;

- шанування державних символів України;

- обов'язок не чинити шкоди природі, культурній спадщині;

- обов'язок відшкодовувати завдані збитки;

- обов'язок спланувати податки і збори в порядку і розмірах,

встановлених законом (при тому всі громадяни щорічно зобов'язані подавати до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік);

- обов'язок неухильно дотримуватись Конституції та законів України;

- обов'язок не посягати на права та свободи, честь і гідність інших людей (ст. 65-68);

- обов'язок виконувати судові рішення (ст. 124, 129, 150);

- обов'язок знати закони (ст. 68);

- обов'язок набути загальну середню освіту (ст.53);

- нести обов'язки у сім'ї, піклуватися про дітей та про непрацездатних батьків (ст. 51).

Стрижневим для всієї системи конституційних обов'язків людини і громадянина є **обов'язок неухильно додержуватись Конституції та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей** (ст. 68 Конституції України), який поширюється на всіх громадян України, іноземців і осіб без громадянства і в тій чи іншій формі знаходить своє відображення в інших обов'язках, що закріплені у Конституції України. Додержання нормативних положень Основного Закону та інших законів України передбачає їх вивчення, оскільки незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності.

Важливим і почесним конституційним обов'язком є захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів (ст. 65 Конституції України). Цей обов'язок поширюється на всіх громадян України.

Окреме положення містить Конституція України щодо **обов'язку військової служби**: "Громадяни відбувають військову службу відповідно до закону (ч. 2, ст. 65). Так, відповідно до Закону України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» військова служба є почесним обов'язком кожного громадянина, особливим видом державної служби, пов'язаної з виконанням громадянином України загального військового обов'язку та службою на конкурсно-контрактній основі у Збройних Силах України та інших військах, створених відповідно до законодавства України.

Порядок реалізації військового обов'язку визначається Законом України «Про оборону України» від 06.12.1991 Законом України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» від 25.03.1992, виконання яких покладається на громадян України, центральні органи державного управління, органи місцевої державної адміністрації та місцевого самоврядування та інших уповноважених суб'єктів.

Для громадян, які за своїми світоглядними і релігійними переконаннями не можуть нести строкову військову службу, в Україні передбачено альтернативну невійськову службу.

Шанування державних символів, якими, відповідно до ст. 20 Основного Закону, є Державний прапор України, Державний герб України і Державний гімн України є обов'язком громадян України. Порушення цього обов'язку має своїм наслідком притягнення до кримінальної відповідальності (ст. 338 ККУ).

Наступним конституційним обов'язком є обов'язок **не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані збитки** (ст. 66). Цей обов'язок відноситься до екологічної та культурної сфери суспільного життя і передбачає бережне та раціональне відношення людей до природи та національної культурної спадщини. У випадках порушення цього обов'язку, особа несе адміністративну або кримінальну відповідальність з обов'язковим відшкодуванням завданих нею збитків.

Важливим **обов'язком людини і громадянина в економічній сфері є обов'язок сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом** (ст. 67 Конституції України). Зазначений обов'язок передбачає участь громадян у формуванні державного та місцевих бюджетів шляхом сплати податків і зборів.

До того ж усі громадяни України (на іноземців і осіб без громадянства цей обов'язок не поширюється) повинні щорічно подавати до податкових

інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік у порядку, встановленому законом. Податкові декларації подаються громадянами України до податкових інспекцій до 1 березня наступного року.

Ухилення від сплати податків та інших обов'язкових платежів, або їх несвоєчасна сплата чи неповна сплата, а також ухилення від подання декларації, приховування доходів, які підлягають оподаткуванню, мають наслідком виникнення адміністративної або кримінальної відповідальності.

Учені-конституціоналісти схильні виділяти й інші конституційні обов'язки людини і громадянина, які поширюються на окремі соціальні групи. Наприклад, обов'язок *набуття повної загальної середньої освіти* (ст. 53 Конституції України); *обов'язок піклуватися про дітей та непрацездатних батьків* (ст. 51 Конституції України) та ряд інших.

Реалізація конституційних обов'язків – це процес втілення їх ідеальних юридичних моделей, встановлених в Основному Законі, у фактичні, в правомірній поведінці зобов'язаних суб'єктів, в результаті якого задовольняються потреби та інтереси держави, суспільства, самих носіїв обов'язків.

З прийняттям Конституції України почався новий етап у розвитку правової основи механізму реалізації конституційних обов'язків. Процес її вдосконалення полягає в тому, що основні обов'язки визначаються виключно законами України (п. 1 ст. 92), що слід розглядати як важливу гарантію їх реалізації. Крім цього, пряма дія норм Конституції України в частині основних обов'язків означає необхідність обов'язкового прийняття конкретизуючих законів у випадках, передбачених Конституцією з метою гарантування їх реалізації.

Реалізація конституційних обов'язків забезпечується цілісною системою органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні, які умовно можна поділити на *органи загальної компетенції* (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, правоохоронні органи) та *органи спеціальної компетенції* (військові комісаріати, призовні комісії, військові частини; органи податкової служби; заклади освіти, дирекції, педагогічні кадри).

Соціальне середовище істотно впливає на виконання (дотримання) громадянами своїх конституційних обов'язків, хоча в умовах сучасного розвитку української державності тут діють не лише позитивні чинники (демократизація суспільного життя, деідеологізація та економічна

багатоманітність), а й негативні. Серед останніх особливий вплив мають: а) відсутність у громадян України традицій свідомого виконання обов'язків, які ґрунтувалися б на високому авторитеті права; б) низький рівень правової культури населення, правовий нігілізм; в) негаразди соціально-економічного характеру; д) недосконалість і нестабільність законодавства; е) негативні явища в політичному житті країни; є) органічне психічне сприйняття людиною обов'язків як феноменів, що обмежують її свободу, можливість вибору варіантів поведінки. Подолання зазначених негативних чинників слід розглядати в якості загального гарантування реалізації конституційних обов'язків.

Контрольні питання

1. Наведіть класифікацію конституційних прав і свобод людини і громадянина.
2. Що таке конституційні обов'язки людини і громадянина та як їх можна класифікувати?
3. Які особливості мають громадянські права і свободи людини і громадянина?
4. Які політичні права і свободи людини і громадянина Ви знаєте?
5. Охарактеризуйте основні гарантії прав і свобод людини і громадянина.

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти і література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 (редакція від 02.03.2014) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. // Офіційний вісник України від 15.12.2008. – 2008. – № 93. – Стор. 89.
3. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 16 грудня 1966 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
4. Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. // Урядовий кур'єр від 17.11.2010. – № 215.
5. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23.04.1991 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 25. – Ст. 283.
6. Про освіту: Закон України від 23.05.1991 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.

7. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням: Закон України від 18.01.2001 // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 14. – Ст. 71.

8. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 30. – Ст. 1097.

9. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

10. Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. 118.

11. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11.12.2003 // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 232.

12. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

13. Про Уповноваженого Президента України з прав дитини: Положення, затв. Указом Президента України від 11.08.2011 № 11/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 63. – Ст. 7.

14. Конституційне право України : підручник для студ. вищих навч. закл. / Л.К. Байрачна та ін. – Х. : Право, 2010. – 543 с.

15. Конституційне право України: навч. посіб. / О.О. Майданник. – К.: Алерта, 2011. – 380 с.

16. Конституція України. Науково-практичний коментар / ред. кол. В.Я. Тацій, В.М. Литвин, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін.; [2-ге вид., перероб. і доп.] – Х.: Право, 2011. – 1128 с.

17. Погорілко В. Ф. Конституційне право України: підручник / В.Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – 2-ге вид., переробл. та доопр. – К.: Прав. єдність: Алерта, 2010. – 432 с.

18. Скрипнюк О.В. Конституційне право України : підручник / О.В. Скрипнюк. – К.: Ін Юре, 2010. – 672 с.

19. Шаптала Н.К. Конституційне право України: навч. посіб. / Н.К. Шаптала, Г. В. Задорожня – Запоріжжя: Дике Поле, 2012. – 479 с.

Додаткові нормативно-правові акти і література

1. Бедь В. В. Право людини на свободу совісті: конституційно-правове регулювання: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / В.В. Бедь; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2011. – 36 с.

2. Берназюк І.М. Конституційно-правові основи опозиційної діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / І.М. Берназюк; Держ. вищ. навч. заклад, «Київ. нац. економ. ун-т ім. В. Гетьмана». – К., 2010. – 19 с.
3. Биков О.М. Конституційно-правове регулювання відносин у сфері реалізації права на свободу віросповідання в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / О.М. Биков; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2012. – 40 с.
4. Богашева Н. Свобода об'єднання та конституційний інститут об'єднань громадян / Н. Богашева // Вибори та демократія. – 2010. – № 4. – С. 62-70.
5. Богословська Ж.М. Зміст конституційного права людини і громадянина України на соціальний захист / Ж.М. Богословська // Держава і право. – 2009. – № 46. – С. 181–188.
6. Васьковська О. До проблеми удосконалення законодавства про свободу мирних зборів / О. Васьковська // Право України. – 2005. – № 11. – С. 89-90.
7. Власенко О. Конституційно-правовий механізм реалізації права громадян на свободу мирних зборів / О. Власенко // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 5. – С. 111–113.
8. Кожевников А.Ю. Конституційно-правове регулювання імунітетів в Україні (на прикладі глави держави, народних депутатів та суддів України): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.Ю. Кожевников; Харк. нац.ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 20 с.
9. Крючков Г. Зміцнити законодавчі гарантії конституційного права громадян на користування рідною мовою / Г. Крючков // Голос України. – 2010. – 2 жовтня (№ 184). – С. 4.
10. Макаренко О. Про деякі проблеми дотримання конституційних гарантій трудових прав громадян в Україні / О. Макаренко // Вісник Національної Академії прокуратури України. – 2010. – № 3. – С. 80–86.
11. Міхирьова О.А. Генезис конституційного права на правову допомогу в Україні / О.А. Міхирьова // Юриспруденція: теорія і практика. – 2009. – № 12. – С. 29–36.
12. Мокрицька Н. Про сутність проголошення у Конституції України права на працю / Н. Мокрицька // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2010. – № 51. – С. 247–254.
13. Пащенко О. Європейські стандарти у галузі прав людини: реалії та перспективи українського законодавства / О. Пащенко // Право України. – 2006. – № 4. – С. 32–34.

14.Процишен М. Право на страйк, його конституційне визначення та можливості вдосконалення / М. Процишен // Право України. – 2009. – № 10. – С. 211–218.

15.Севрюков В.В. Конституційні гарантії забезпечення прав корінних народів і національних меншин України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.В Севрюков; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2011. – 19 с.

16.Скрипнюк О. Свобода думки і слова: конституційно-правові гарантії в Україні / О. Скрипнюк // Юридична Україна. – 2011. – № 3. – С. 28–32.

17.Шевченко А.Є. Реалізація конституційного права на мирні зібрання в Україні: монографія / [А.Є. Шевченко, М.М. Денісова, О.С. Денісова]; Донец. юрид ін-т Луган. держ. ун-ту внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. – Донецьк: Ноулідж, Донец. від-ня, 2011. – 138 с.

РОЗДІЛ 8

ФОРМИ НАРОДНОГО ВОЛЕВИЯВЛЕННЯ

8.1 Поняття, функції та принципи виборів в Україні

Однією з найбільш дієвих форм безпосередньої демократії в Україні є вибори. Саме вони дозволяють перетворити волевиявлення громадян України у волю Українського народу під час формування представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Вибори є однією з найдавніших форм прямого народовладдя, відомих ще з часів так званої «вічової демократії». Вони пройшли складний шлях становлення і розвитку, набуваючи якісно нових юридичних властивостей. На сьогодні вибори на загальнодержавному та місцевому рівні проводяться у переважній більшості країн світу, за винятком теократичних монархій.

Вибори в конституційному праві – це спосіб формування органу державної влади, органу місцевого самоврядування або наділення повноваженнями їхньої посадової особи шляхом голосування уповноважених на те осіб і визначення результатів такого голосування встановленою більшістю голосів цих осіб за умови, коли на здобуття кожного мандата, мають право балотуватися два та більше кандидатів (це волевиявлення народу з метою формування органів державної влади або місцевого самоврядування шляхом голосування).

Вибори в Україні – це передбачена Конституцією та законами України форма прямого народовладдя, яка є волевиявленням народу шляхом таємного голосування щодо формування конституційного складу представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Вимога альтернативності має важливе значення, оскільки не лише визначає демократичний характер виборів, а й дозволяє відокремити вибори від призначення на посаду, яке здійснюється колегіальним органом (наприклад, призначення Верховною Радою України шести суддів Конституційного Суду України).

Соціальне призначення виборів полягає в тому, що вибори є вихідним принципом організації державного механізму та системи місцевого самоврядування. За їх допомоги, зокрема, формуються парламент – Верховна Рада України; представницький орган Автономної Республіки Крим і представницькі органи місцевого самоврядування; заміщується пост Президента України та посади сільських, селищних, міських голів. У

демократичній державі з республіканською формою правління взагалі не може бути органів, які набували би владних повноважень в інший, ніж пряме чи опосередковане волевиявлення народу, спосіб.

Функції та роль виборів у політичному житті держави:

- вибори це важливий інструмент реалізації народного суверенітету;
- легітимізація влади взагалі й конкретно того чи іншого представницького органу у межах його законодавчої компетенції. Вибори, проведені з дотриманням вимог Конституції України та міжнародних стандартів, виступають необхідним засобом надання владі легітимного характеру. За їх допомогою народ визначає своїх представників в органах державної влади і органах місцевого самоврядування, наділяє їх мандатом на здійснення у визначених Конституцією межах своїх суверенних прав;
- вибори є одним із найважливіших способів формування і вираження суспільної думки;
- через вибори як демократичну форму обрання представників народу забезпечується стабільність, поступовість і наступність існування влади;
- вибори відіграють визначальну роль у формуванні політичної еліти суспільства. Саме за допомогою виборів відбувається процес селекції політичних лідерів – громадяни наділяють владними повноваженнями тих осіб, яким вони довіряють визначати основні напрямки зовнішньої і внутрішньої політики держави, вважають гідними здійснювати керівні функції.

Вибори є одним із найдавніших інститутів людського суспільства. Вони починають застосовуватися вже в родовому суспільстві, а в суспільствах стародавніх Греції та Риму вибори стають важливим способом організації державної влади. Вибори мають глибоке історичне коріння і на українських землях, де вони виступали знаряддям формування органів влади за часів вічного, а згодом і магдебурзького права, слугували основою побудови всіх ланок влади козацької державності. У сучасних умовах вибори є необхідним атрибутом життя суспільства, характеризують ступінь демократизму державного режиму і являють собою основну форму волевиявлення народу, реалізації народного суверенітету.

Тому не випадково значну увагу виборам приділяє міжнародне право, норми якого закріплюють стандарти щодо організації та проведення виборів в органи публічної влади, які, своєю чергою, запозичуються конституційно-правовими системами окремих країн, зокрема й України.

Найважливіше значення в цьому плані мають такі міжнародно-правові акти:

Загальна декларація прав людини ООН 1948 р., у ст. 21 (п. 3) якої зазначено: «Воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна

виявлялись у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні провадитися за загального і рівного виборчого права таємним голосуванням або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування».

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р., в якому конкретизуються положення Загальної декларації прав людини. Стаття 25 пакту проголошує, що кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації та без необґрунтованих обмежень право і можливість: брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права за таємного голосування і забезпечують свободу волевиявлення виборців.

Вибори стали не тільки найбільш поширеною формою безпосередньої реалізації народного суверенітету, а й показником рівня розвитку громадянського суспільства, правової держави, прав і свобод людини і громадянина тощо. Навіть у таких країнах, як Афганістан та Ірак, які були звільнені від антинародних політичних режимів, проведення демократичних виборів до представницьких органів держави і місцевого самоврядування стали одним із найбільших здобутків народу цих держав.

Натомість все більше нарікань з боку демократичної світової громадськості викликають вибори на безальтернативній основі («виборчі плебісцити»), що проводяться в ряді країн світу, зокрема й у пострадянських республіках.

В Україні вибори на демократичних засадах почали проводитися одночасно з проголошенням незалежності нашої держави. Нагадаємо, що 1 грудня 1991 р., одночасно з проведенням всеукраїнського референдуму, який надав найвищої юридичної сили Акту проголошення незалежності України, були проведені вибори Президента України. З того часу, відповідно до чинного законодавства України, в нашій країні регулярно проводяться вибори представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Під виборами слід розуміти форму безпосередньої демократії зміст якої полягає у формуванні представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування шляхом голосування громадян України.

Поняття виборів часто вживають як термін «виборче право», що вживається в об'єктивному та суб'єктивному значенні. В об'єктивному значенні виборче право – це інститут конституційного права, що об'єднує норми конституційного та інших галузей права, які визначають поняття, види, принципи виборів, порядок їх організації та проведення, а також юридичну відповідальність за порушення чинного законодавства про вибори.

Об'єктивне виборче право виражається в Конституції України, законах України «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про Центральну виборчу комісію» та ін. Серед вчених сьогодні існує думка щодо доцільності прийняття Виборчого кодексу України.

Суб'єктивне виборче право – це конституційне право громадянина України вільно обирати та бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38 Конституції) . Це право також слід розуміти як встановлене Конституцією та законами України право громадянина України брати участь у всіх видах виборів на всіх стадіях їх організації та проведення.

Сутність і зміст виборів найбільш узагальнено виражають їх принципи. Вони опосередковують основні, фундаментальні засади правового регулювання правовідносин, що утворюються в процесі організації та проведення всіх видів виборів в Україні.

Отже, ***принципи виборчого права України*** – це основні засади, керівні положення, які визначають сутність і зміст реалізації і гарантування виборчих прав громадян України та забезпечують передбачений Конституцією та законами України порядок організації і проведення всіх видів виборів у державі.

Відповідно до загальної теорії принципів права, з огляду на сферу їх застосування та цільового призначення, принципи поділяються на загальні та спеціальні (інституційні).

Загальними принципами виборів, як основної форми безпосередньої демократії, є **принципи**: суверенності народу; єдиновладдя народу; повновладдя народу; безпосереднього волевиявлення народу; поєднання безпосередньої і представницької демократії; пріоритетності безпосереднього народовладдя в системі демократії; політичного плюралізму; конституційності й законності; загальності у здійсненні безпосереднього народовладдя; рівності у здійсненні безпосереднього народовладдя; відкритості та гласності тощо.

До загальних принципів виборчого права належать насамперед принципи вільного, загального, рівного, прямого виборчого права, а також таємного голосування під час здійснення виборчого права. Ці принципи є фундаментальними як для виборів, так і для більшості інших форм безпосередньої демократії, наприклад референдумів. Принципи вільного, загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні визнані універсальними принципами виборчого права.

Принцип вільності виборчого права гарантує громадянам України, які мають право голосу, свободу волевиявлення. Кожен громадянин має право

брати або не брати участь у виборах, реалізуючи своє активне чи пасивне виборче право. Це право громадянина захищається Конституцією та законами України. Ніхто не може бути примушений голосувати на виборах.

Принцип загальності виборчого права означає, що суб'єктивне активне виборче право, тобто право обирати, відповідно до ст. 70 Конституції України мають усі громадяни України, які на день голосування досягли 18 років, за винятком осіб, визнаних судом недієздатними.

Суб'єктивне пасивне виборче право, тобто право бути обраним, як і раніше, має свої особливості залежно від виду виборів.

Принцип рівності виборчого права передбачає, що всі громадяни України беруть участь у виборах на рівних засадах. Усі виборці мають однакову кількість голосів і кожний голос має однакове з іншими значення. Здійснення громадянами України права обирати і бути обраними не залежить від їхньої раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак. Обмеження виборчих прав громадян України, не передбачених Конституцією, забороняються (ст. 64 Конституції України).

Принцип прямого виборчого права визначає право громадян обирати кандидатів та організації політичних партій і їх блоки на виборах безпосередньо. Конституцією передбачаються прямі вибори народних депутатів України, Президента, депутатів Верховної Ради АРК, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.

Принцип таємності голосування означає, що контроль за волевиявленням виборців не допускається, гарантується повна свобода волевиявлення. Це право забезпечується можливістю кожного виборця голосувати особисто. Голосування за інших осіб не допускається. Виборчий бюлетень заповнюється голосуючим у кабіні або в кімнаті для таємного голосування, без присутності сторонніх осіб.

До спеціальних принципів виборчого права відносяться принципи альтернативності, багатопартійності виборів, публічності та відкритості виборчого процесу, гласності виборів, політичного плюралізму та багатопартійності, організації виборів спеціальними незалежними органами, територіальної організації виборів, спеціального фінансування виборів, рівних можливостей для всіх кандидатів і організацій політичних партій і їх блоків у проведенні передвиборної агітації, рівного доступу всіх кандидатів і політичних партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу до ЗМІ, незалежно від форми їх власності, неупередженості органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, судів, підприємств, закладів, установ. їх керівників,

інших посадових і службових осіб до партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу, юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства України тощо.

Принципи виборчого права втілюються у процедурі організації та проведення виборів, яку ще називають виборчим процесом.

8.2 Види виборів і виборчих систем в Україні

Власне інститут виборів владних структур справедливо вважається винаходом передусім європейської цивілізації. Використання демократичних виборів передбачає, що громадяни мають змогу обирати і змінювати державних діячів (президента, членів уряду, парламенту, мерів, суддів та інших представників правлячої еліти). Таким чином, вибори є чи не єдиним засобом впливу на державних і політичних лідерів, завдяки якому навіть найпасивніші члени суспільства можуть опосередковано реалізовувати свою політичну волю і бажання.

Поняття «вибори» має узагальнюючий характер для всіх видів виборів, які проводяться в нашій країні. Але вибори є досить різноманітними і можуть класифікуватися за об'єктом, суб'єктом, територією, часом тощо.

За об'єктами вибори поділяються на: 1) вибори представницьких органів державної влади; 2) вибори представницьких органів місцевого самоврядування.

За суб'єктами розрізняють: 1) вибори народних депутатів України; 2) вибори Президента України; 3) вибори депутатів Верховної Ради АРК, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.

За територією вибори слід розрізняти: 1) загальнонаціональні (загальнодержавні), що здійснюються на території всієї країни; 2) місцеві вибори до представницьких органів місцевого самоврядування.

За часом проведення вибори поділяються на: 1) чергові, що проводяться в період закінчення строку повноважень функціонування певного виду виборного органу або посади; 2) позачергові, або дострокові, що проводяться в разі дострокового припинення строку повноважень; 3) повторні, які проводяться у разі, коли вибори у виборчому окрузі визнані недійсними або такими, що не відбулися.

М.І. Ставнійчук також виділяє додаткові види виборів за часовим критерієм: вибори депутатів замість депутатів, сільських, селищних, міських голів, які вибули; вибори, що проводяться в разі утворення нової адміністративно-територіальної одиниці.

Існують й інші класифікації виборів в Україні.

За своїм змістом вибори є волевиявленням народу щодо формування представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

За суб'єктами вибори передбачають формування Верховної Ради України, Президента України, Верховної Ради АРК, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.

За формою вибори являють собою вибір найбільш гідного з-поміж інших кандидата на виборну посаду до органів державної влади та органів місцевого самоврядування шляхом голосування громадян за його кандидатуру.

За способами і засобами проведення вибори можуть бути черговими, позачерговими та довиборами колегіального органу.

Вибори депутатів можуть бути черговими, позачерговими, повторними, проміжними.

Чергові вибори депутатів проводяться у зв'язку із закінченням конституційного строку повноважень Верховної Ради України і не потребують окремого рішення про їх призначення. Так, відповідно до статті 77 Конституції України, чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради України (а саме, останні вибори до Верховної Ради України відбулися 28 жовтня 2012 р.).

Позачергові вибори до Верховної Ради України призначаються Президентом України і проводяться в період шістдесяти днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України.

Повторні вибори депутата призначаються в одномандатному окрузі Центральною виборчою комісією у разі визнання виборів депутатів в цьому окрузі такими, що не відбулися, або якщо особа після її обрання не набула депутатського мандата в порядку, встановленому цим Законом.

Проміжні вибори депутатів призначаються Центральною виборчою комісією у разі дострокового припинення повноважень депутата, обраного в одномандатному окрузі.

Повторні та проміжні вибори депутата в одномандатному окрузі протягом одного року до дня проведення чергових виборів не проводяться.

Виборче право тісно пов'язане з **виборчою системою**, під якою слід розуміти суспільні відносини врегульовані нормами Конституції та законів України які виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з голосуванням громадян за кандидатів на виборні посади та розподілі виборних посад за результатами виборів.

Найбільш поширеними у світі виборчими системами є мажоритарна, пропорційна та змішана (мажоритарно-пропорційна) виборчі системи.

Мажоритарна виборча система (відносної, абсолютної, кваліфікованої більшості) є найпростішою і найпоширенішою. Застосовується під час виборів одноособових та колегіальних представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Вона передбачає утворення одномандатних виборчих округів, на які поділяється вся територія країни чи відповідної адміністративно-територіальної одиниці, чи суб'єкта місцевого самоврядування, в яких громадяни голосують за конкретних кандидатів, що претендують на представницький мандат. Мажоритарна система абсолютної більшості (або французька модель) передбачає, що переможцем на виборах стає кандидат, який набирає більше половини (50% плюс один голос) голосів у відповідному окрузі. Подібна система застосовується сьогодні досить рідко, оскільки здебільшого вимагає проведення другого туру голосування, до участі в якому допускаються два кандидати, які набирають найбільшу кількість голосів у першому турі. Поширенішою є мажоритарна система відносної більшості (англійська модель), за якої переможцем визнається кандидат, який набирає більше голосів, ніж будь-який інший претендент. Мажоритарна система кваліфікованої більшості передбачає, що для обрання кандидат має набрати значно більше половини голосів виборців.

Однією з удосконалених модифікацій мажоритарної виборчої системи є так звана преференційна виборча система, коли виборець здійснює рейтинг усіх кандидатів.

Якщо жодний з кандидатів не отримає більшої кількості голосів, зі списку кандидатів виключають того, хто набрав найменше «перших місць». Його «перші місця» анулюють і передають тим кандидатам, які в цих самих бюлетенях посіли другі позиції. Знову підраховують кількість «перших місць» і виводять з «гри» кандидата, який отримав найменше «перших місць». Підрахунки повторюють доти, поки певна кількість кандидатів не набере абсолютної більшості голосів (тобто 50 % плюс один).

На практиці преференційну систему використовують рідко через те, що вона складна і має такі самі недоліки, що й проста мажоритарна система. Крім того, за такої виборчої процедури виборці, особливо з невисоким рівнем освіти, часто розставляють кандидатів просто за абеткою. До того ж у підрахунках часто помиляються, а відтак зрозуміло, що така система не найкраща для застосування в політичній практиці.

Пропорційна виборча система (з «жорсткими» та «м'якими» виборчими списками) застосовується під час виборів колегіальних представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає утворення виборчих списків кандидатів від організацій політичних партій та їх виборчих блоків.

Пропорційна виборча система передбачає такий порядок визначення результатів голосування, за якого розподіл мандатів між партіями, що виставили своїх кандидатів до представницького органу, здійснюється відповідно до кількості отриманих ними голосів. Така виборча система передбачає утворення великих багатомандатних округів і забезпечує представництво партій у виборних органах відповідно до їхньої популярності у виборців. За пропорційної системи розподіл мандатів між політичними партіями здійснюється за допомогою виборчої квоти (виборчого метра), яка визначається одразу ж після виборів поділом загальної кількості голосів, поданих у багатомандатнім окрузі, на число мандатів, що припали на цей округ.

Слід зазначити, що як мажоритарна, так і пропорційна виборчі системи мають певні недоліки. Так, мажоритарна система – досить результативна і проста у застосуванні, але вона сприяє неадекватному відображенню у складі представницького органу політичного спектра суспільства та призводить до втрати великої кількості голосів, а це має наслідком послаблення представництва в парламенті чи іншому виборному органі.

Пропорційна система теж має істотні недоліки: по-перше, вона передбачає неперсоніфіковані вибори – виборчі списки партій формуються партійним керівництвом келійно і виборці фактично голосують за кандидатів, про яких їм нічого невідомо; по-друге, пропорційна система вимагає сталої багатопартійності, яка характеризувалася би досить чіткою поляризацією політичних сил, що дозволяє після виборів сформувати стабільну парламентську більшість.

Змішана виборча система базується на комбінуванні елементів пропорційної та мажоритарної виборчих систем у межах однієї держави (наприклад, Албанія, Італія, Росія, ФРН, Угорщина), наприклад, частина депутатів обирається за однією системою, частина – за іншою, що дозволяє одночасно використати переваги кожної з цих двох систем.

Куріальні виборчі системи. Куріальні виборчі системи створюються в суспільствах, де існує гостра проблема забезпечення представництва у парламенті нечисленних етнічних або соціальних груп. Для кожної курії передбачаються норми представництва і відповідно до них створюються виборчі округи. Власне кажучи, в Європі такі виборчі системи практично не використовуються.

У такий спосіб проводять вибори однопалатного парламенту в Зімбабве, Новій Зеландії, на Фіджі. Аналогічна система функціонувала в Абхазії (Грузія), а також в Автономній Республіці Крим (Україна), де кримські татари мали у 1994–1998 рр. гарантовану кількість депутатських мандатів у Верховній Раді автономії.

У Румунії організації національних меншин, які не спроможні отримати на виборах хоча б одне місце в сенаті або палаті депутатів, за умови отримання у країні загалом щонайменше 5 % середньої кількості голосів, які виборі один середньостатистичний член палати депутатів, гарантовано отримують мандат депутата парламенту.

Окрім цих виборчих систем, у ряді країн світу (США, Великобританія, Франція та ін.) застосовуються традиційні, іноді архаїчні виборчі системи (**праймеріз** («попередні вибори» – тип голосування, в котрому обирається один кандидат від партії; між обраними кандидатами потім проходить звичайне голосування (США, Великобританія Ізраїль, Іспанія, Італія)), **панашиування** (виборець може голосувати за кількох кандидатів, що входять до списків різних партій; при цьому подані ним голоси зараховуються передусім як голоси за відповідні партії, а після розподілу мандатів між партіями – як голоси за відповідних кандидатів (Нідерланди, Люксембург)) та ін.), які є досить складними і суперечливими. Нагадаємо, що під час виборів президента США у 2004 році виборча система праймеріз ледь не призвела до зриву виборів, а результати самих виборів тривалий час оскаржувалися в суді представниками Д. Керрі – суперника президента США Дж. Буша.

Аналіз виборчого законодавства, пошуки оптимального варіанта виборчої системи набувають особливої актуальності у період переходу України до оновленого демократичного суспільства. В Україні виборча система при формуванні Верховної Ради України за час незалежності (період з 1991 до 2012 р.) зазнала еволюційних змін: мажоритарна виборча система, що утвердилася після проголошення незалежності України, змінилася після прийняття Конституції України в 1996 році на змішану, а з 2006 р. в Україні була запроваджена пропорційна виборча система, яку Законом України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 знову було змінено на змішану (мажоритарно-пропорційну) виборчу систему. Так, відповідно до Закону вибори народних депутатів здійснюються 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.

Згідно з Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10.07.2010 до цих представницьких органів вибори проводяться:

вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих

округах, на які поділяється вся територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища;

вибори депутатів міських рад проводяться за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками кандидатів у депутати від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному окрузі, межі якого збігаються з межами міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм;

вибори депутатів районних у містах рад проводяться за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідного району у місті;

вибори депутатів районних рад проводяться за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідного району;

вибори депутатів обласних рад, міст Києва та Севастополя проводяться за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідної області, міст Києва та Севастополя згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм;

вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим проводяться за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами Автономної Республіки Крим;

вибори сільських, селищних, міських голів проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в єдиному одномандатному окрузі, межі якого збігаються з межами села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища, міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм (ст. 2 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»).

8.3 Виборчий процес в Україні

Принципи виборчого права втілюються у процедурі організації та проведення виборів, яку ще називають виборчим процесом.

Виборчий процес – це система врегульованих Конституцією та законами України основних послідовних процесуальних стадій (етапів) організації та проведення виборів в Україні. Таким чином, виборчим процесом називається здійснення визначеними законом про вибори суб'єктами виборчих процедур;

це послідовність подій, сукупність різних форм взаємодії та послідовних дій з висунення, рекламування та голосування за суб'єктів політичної влади, персональний та структурний склад яких формується вираженням волі тієї частини населення, яка за законодавством вважається достатньою для визнання результатів виборів легітимними.

Безперечно, найбільш складна комплексна робота щодо організації та проведення виборів в Україні здійснюється Центральною виборчою комісією. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» від 30.06.2004 ЦВК є постійно діючим колегіальним державним органом, який діє на підставі Конституції України, цього та інших законів України і наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради АРК, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів в порядку та в межах, встановлених цим та іншими законами України.

Комісія очолює систему виборчих комісій та комісій з референдуму, які утворюються для організації підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, всеукраїнського референдуму. Комісія здійснює контроль за діяльністю та консультативно-методичне забезпечення виборчих комісій, які утворюються для організації підготовки та проведення виборів депутатів Верховної Ради АРК, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, та комісій з місцевих референдумів.

Основні повноваження ЦВК щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, а також їх фінансового закріплені в статтях 18, 19, 21, 23 Закону «Про Центральну виборчу комісію».

У більшості країн процес і порядок проведення виборчих кампаній регламентуються нормами законодавчих актів. В окремих з них заборонено робити подарунки виборцям, обіцяти їм просування по службі й обходити їхні будинки з метою агітації. У Німеччині заборонено публікувати результати опитувань громадської думки за два тижні до виборів, у Великобританії – у

день виборів. Досить ретельно регламентується участь у виборчих кампаніях засобів масової інформації, особливо телебачення і радіо.

Виборчі кампанії, незалежно від типу виборів, мають однакові базові етапи, межі яких визначаються типовими політичними подіями. Відправною крапкою електоральної (від лат. *elector* – виборець) кампанії є оголошення про проведення виборів. Потім відбувається реєстрація кандидатів на виборні посади, після чого ними та їхніми виборчими структурами (штабами) ведеться агітаційно-пропагандистська діяльність, часові межі якої обумовлені національним законодавством. Далі відбувається голосування електорату, яке й визначає персональний та структурний склад органів політичної влади. На завершення кампанії проводиться підрахунок голосів та попереднє й офіційне оголошення результатів виборів.

Попри багатоманітність видів виборів в Україні, загалом можна виділити **основні стадії організації та проведення виборів**, які властиві всім видам виборів в Україні:

- 1) призначення або проголошення виборів;
- 2) формування територіальних виборчих одиниць – виборчих округів та виборчих дільниць;
- 3) формування виборчих комісій;
- 4) передвиборна агітація; голосування;
- 5) підрахунок голосів;
- 6) встановлення результатів голосування та їх оприлюднення, припинення діяльності виборчих комісій.

Іноді проводиться і альтернативна стадія виборів – повторне голосування.

8.4 Поняття та види референдумів в Україні

Референдум – важлива форма безпосередньої демократії, що полягає в голосуванні виборців (певної, визначеної законом групи виборців), шляхом якого приймаються рішення з будь-яких питань державного або самоврядного характеру, за винятком тих, котрі згідно з законом не можуть бути винесені на референдум. Ці рішення – обов’язкові до виконання органами, організаціями і громадянами, щодо яких вони мають імперативний характер.

Поняття «референдум» вперше з’явилося в XIV ст. у зв’язку з діяльністю новоутвореного Сейму Швейцарського Союзу. Батьківщиною референдумів традиційно вважається Швейцарія. Перший у світі достовірно відомий референдум було проведено в 1439 р. у швейцарському кантоні Берн. На ньому вирішувалася проблема фінансового становища цього кантону, а саме: затвердження збору в розмірі одного ангетера на тиждень для погашення

військових боргів кантону. Згодом позитивний досвід Берна був запозичений більшістю інших швейцарських кантонів. Перший у світі загальнодержавний референдум також був проведений у Швейцарії в 1802 р. Його предметом стало затвердження другої конституції Гальветичної республіки. З того часу в Швейцарії було проведено понад 400 референдумів і цю країну іноді називають «батьківщиною референдумів».

У Франції інститут референдуму почав застосовуватися під впливом теорії народного суверенітету, розробленої Ж.-Ж. Руссо. З 1789 по 1839 рік у країні було проведено вісім загальнонаціональних референдумів, найчастіше з конституційних питань.

На сьогодні референдуми стали важливим інститутом безпосередньої демократії в більшості країн світу, навіть у традиційних мусульманських країнах, що загалом обережно ставляться до форм прямого народовладдя. Так, у 2001 р. референдум вперше було проведено в ісламській теократичній монархії Бахрейн. На цьому референдумі 94% громадян Бахрайну ратифікували перший конституційний акт держави – Національну хартію, що започаткувала конституційну реформу в монархії.

Референдуми є дієвим інститутом безпосередньої демократії лише за умови існування референдної демократії. Під нею слід розуміти різновид конституційного режиму, зміст якого визначається системою встановлених Конституцією і законами України легітимних способів і методів безпосередньої реалізації народного суверенітету в формі ініціювання, організації та проведення референдумів, а також реалізації його рішень⁶⁶. За відсутності такого режиму результати референдумів можуть використовуватись на шкоду інтересам народу.

Історія становлення і розвитку референдумів в незалежній Україні має два основні періоди: I період (1991–2000 рр.) – початок практикування референдумів в Україні; II період (2000 рік – до сьогодні) – вдосконалення національної теорії та практики референдумів.

Проведення першого в історії України загальнонаціонального референдуму було призначене Верховною Радою Української РСР на підставі Закону Української РСР «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. Його результати були переконливими – 90,3% громадян Української РСР підтвердили чинність Акта проголошення незалежності України. Уже 2 грудня 1991 р. незалежність України була визнана Польщею та Канадою, а пізніше всім світом. Так, лише з 1 грудня 1991 р. по 31 січня 1992 р. Україну як суверенну незалежну державу визнали понад 100 країн.

На підставі результатів всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 р. Україна першою з колишніх радянських республік заявила, що стосовно себе

Договір 1922 р. про утворення СРСР вважає недійсним і нечинним. 8 грудня 1991 р. підписання Біловезької угоди президентами Росії, України та Головою Верховної Ради Білорусі юридично припинило існування Радянського Союзу.

Наступний всеукраїнський референдум за народною ініціативою було проведено в 2000 р. Не зважаючи на чисельні песимістичні прогнози, 16 квітня 2000 р. відбулося голосування з питань, винесених на всеукраїнський референдум, участь у якому взяли 29 728 575 виборців (81,15%) з 36 629 926 громадян, що були включені до списку громадян України, які мали право голосу на всеукраїнському референдумі. Усі питання референдуму отримали підтримку виборців: за питання про додаткові підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України проголосувало 84,69% громадян України, що взяли участь у голосуванні; за обмеження депутатської недоторканості – 89%; за зменшення конституційного складу парламенту з 450 до 300 народних депутатів України – 89,91%; за необхідність формування двопалатного парламенту в Україні – 81,68%. Утім результати цього всеукраїнського референдуму так і не були реалізованими.

На сьогодні ідеї проведення всеукраїнського референдуму з конституційних питань знову отримали своє поширення у суспільстві. Всеукраїнський референдум розглядається як спосіб легітимізації змін до Конституції України в контексті її системного оновлення та удосконалення.

Отже, **всеукраїнський референдум** є однією з форм безпосередньої демократії в Україні, способом здійснення влади безпосередньо Українським народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень з питань загальнодержавного значення шляхом таємного голосування в порядку, встановленому Законом.

Референдуми в Україні регулюються Конституцією України, Законом України «Про всеукраїнський референдуми» 2012 р.; Законом України «Про Центральну виборчу комісію України» 2004 р.; Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. та іншими нормативно-правовими актами.

Референдум є досить багатограним явищем. Слід виділяти такі критерії **класифікації референдумів**: а) за предметом референдуму; б) за правовою силою рішень референдуму; в) за підставами проведення референдуму; г) за суб'єктами ініціювання референдуму; д) за територією проведення референдуму; е) за часом проведення референдуму; є) за формулою референдуму.

Відповідно до чинного законодавства, за предметом всеукраїнські референдуми поділяються на конституційні, законодавчі міжнародно-правові та територіальні.

Найчастіше предметом загальнонаціональних референдумів стають конституції. Проведення конституційних референдумів закономірне, оскільки основний закон повинен бути прийнятий чи змінений у спосіб, що усував би можливість будь-яких незадоволень чи сумнівів громадян у його легітимності.

Конституція України визначила, що виключно всеукраїнський референдум затверджує законопроекти про внесення змін до Розділу I «Загальні засади», Розділу III «Вибори. Референдум», Розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» (ст. 156 Конституції України). Конституція України передбачає складну процедуру, що має передувати всеукраїнському референдуму. Подання про зміну зазначених конституційних розділів здійснюється Президентом України або не менш як двома третинами народних депутатів України від конституційного складу парламенту з подальшим прийняттям поданого законопроекту не менш як двома третинами народних депутатів України. Лише при дотриманні такої процедури законопроект про внесення змін до I, III чи XIII розділу Конституції може бути винесений на всеукраїнський референдум.

Чинне законодавство про референдуми не містить застережень щодо винесення на всеукраїнський референдум інших розділів Конституції України або її тексту загалом, тож такі референдуми є допустимими.

Предметом всеукраїнського референдуму теоретично можуть бути також прийняття, зміна та скасування законів України та їх окремих положень. Водночас ст. 74 Конституції України обмежує проведення всеукраїнського референдуму щодо законопроектів із питань податків, бюджету та амністії.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський референдуми» **предметом** всеукраїнського референдуму можуть бути будь-які питання за винятком тих, вирішення яких референдумом не допускається Конституцією України, законами України.

На всеукраїнський референдум можуть виноситися *декілька питань* з однієї проблеми.

За предметом всеукраїнський референдум може бути:

1) про схвалення нової редакції Конституції України, внесення змін до Конституції України, скасування, втрату чинності чи визнання нечинним закону про внесення змін до Конституції України (конституційний референдум);

2) про зміну території України (ратифікаційний референдум);

3) щодо прийняття чи скасування закону України або внесення змін до чинного закону України (законодавчий референдум);

4) з будь-якого питання за винятком тих, щодо яких референдум не допускається згідно з Конституцією України (загальний референдум).

*Перший всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 р. мав своїм предметом міжнародно-правову проблематику – **легітимізацію незалежності України**.*

В умовах інтернаціоналізації національного конституційного права та подальшої політичної, економічної, гуманітарної та військової інтеграції в світі предметом референдумів дедалі частіше стають питання про ухвалення конкретних міжнародно-правових договорів, але в Україні виникла складна ситуація щодо проведення міжнародно-правових референдумів. Такі референдуми можуть мати тільки консультативний характер, оскільки підписання міжнародного договору та його ратифікація є виключною компетенцією глави держави та парламенту, а чинне законодавство передбачає проведення лише імперативних референдумів. Ця правова колізія має бути подоланою в новому законодавстві про референдуми в Україні.

Конституція України в ст. 73 передбачає проведення всеукраїнського референдуму з питання про зміну території України. При цьому Основний Закон наголошує, що адміністративно-територіальні питання вирішуються виключно на всеукраїнському референдумі.

Предмет всеукраїнського референдуму потрібно розмежовувати з ***предметами місцевих референдумів***. Предметом місцевих референдумів та республіканського (місцевого) референдуму АРК є локальні проблеми, що можуть бути вирішені шляхом голосування громадян України за місцем їх постійного проживання.

За правовою (юридичною) силою рішень референдуми поділяються на консультативні та імперативні. Загальновідомо, що рішення референдумів мають вищу юридичну силу як на загальнонаціональному, так і на місцевому рівні, оскільки їх наслідки є безпосереднім вираження волі народу або конкретної територіальної громади. Водночас законодавство ряду країн світу передбачає можливість проведення консультативних референдумів, рішення яких має швидше моральне, ніж юридичне значення.

В окремих країнах існують консультативні референдуми, що отримали назву плебісцитів (Франція). Вони проводяться з інституційних питань, що прямо чи опосередковано передбачають виявлення підтримки чи засудження політики глави держави, парламенту чи уряду. Зокрема, традиція проведення таких референдумів відродилася у країнах ЄС. У 2005 році Іспанія, Люксембург, Нідерланди та Франція провели референдуми щодо ратифікації Конституції ЄС.

Відповідно до ч. 6. п. 3 Рішення Конституційного Суду України у справі про всеукраїнський референдум за народною ініціативою від 27 березня 2000 р. воля народу, що буде виявлена на всеукраїнському референдумі, проголошеному Президентом України за народною ініціативою, не може мати

дорадчого характеру. Нині чинним законодавством України передбачене проведення виключно Імперативних всеукраїнських референдумів.

Місцеві референдуми, відповідно до положення ст. 46 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 р., також можуть мати імперативний і консультативний характер. Хоча стосовно консультативних рішень місцевих референдумів не існує офіційного тлумачення, але більшість із проведених нині в Україні місцевих референдумів мали імперативну силу.

Що ж до кількісного і якісного складу цих референдумів, то за даними Департаменту конституційного та адміністративного права Міністерства юстиції, зібраними, проаналізованими і систематизованими у 2009 р., з 1991 по 2009 рік в Україні було проведено 150 місцевих референдумів: 50-з питань адміністративно-територіального устрою; 34-з питань зміни назви населеного пункту; 31 – з інституційних питань, включаючи дострокове припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування; 13 – з питань благоустрою населених пунктів; 10 – із земельних питань; 12 – з інших питань. Більшість із прийнятих на цих місцевих референдумах рішень мали конституційний характер і можуть бути віднесеними до джерел конституційного права України.

За підставами проведення референдуми можуть бути обов'язковими та факультативними. Тобто народ України та територіальні громади мають право вирішувати широке коло соціально значущих питань, але окремі питання (внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України, питання про зміну території України, питання про найменування або перейменування селищ, міст, районів, областей тощо), відповідно до чинного законодавства, мають визначатися виключно всеукраїнським та місцевими референдумами.

Залежно від суб'єктів, що наділені правом ініціювати проведення загальнодержавного референдуму, в Україні референдуми поділяються на ініційовані Українським народом (ст. 72 Конституції України): ініційовані Верховною Радою України (ст. 72, п. 2 ст. 85 Конституції України); ініційовані Президентом України (ст. 72, п. 6 ст. 106 Конституції України). Місцеві референдуми можуть бути ініційовані місцевими радами (в АРК – ВР АРК) та громадянами України, що проживають на території певної адміністративно-територіальної одиниці. Утім, говорячи про суб'єктів ініціювання місцевого самоврядування, можна стверджувати, що ст. 143 Конституції України визначає під такими територіальні громади села, селища, міста або утворені ними органи місцевого самоврядування.

Всеукраїнський референдум може призначатися Президентом України, Верховною Радою України (ст. 72 Конституції України) або проголошуватися

за народною ініціативою Президентом України (п. 6 ст. 106 Конституції України).

***Всеукраїнський референдум
призначається***

Верховною Радою України	З питання про зміну території України (п. 2 ст. 85 КУ)
Президентом України	Щодо змін Конституції України (п. 6 ст. 106 КУ)

проголошується

Президентом України	За народною ініціативою (п. 6 ст. 106 КУ) На вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, котрі мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей, і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області
---------------------	---

Референдуми можна класифікувати і *за територією їх проведення*. Відповідно до ст. 1 Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" від 3 липня 1991 р. референдуми в Україні поділяються на всеукраїнський референдум, референдум АРК та місцеві референдуми в межах адміністративно-територіальних одиниць. Таким чином референдуми за територією їх проведення можна поділяти на всеукраїнські (загальнонаціональні) та місцеві, в тому числі республіканські (місцеві) референдум АРК.

За часом проведення загальнодержавні референдуми можуть бути дозаконодавчими або післязаконодавчими, відповідно до проведення голосування до чи після розгляду парламентом законопроекту, що є предметом референдуму.

За формулою, тобто конструкцією питань, що виносяться на всенародне голосування, референдуми розмежовуються на прості та складні. Прості конструкції питань референдумів передбачають винесення на референдум одного питання з єдиної конкретно взятої проблеми. Прикладом простої формули референдуму є всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 р., коли на голосування виносилося одне питання про легітимізацію Акта проголошення незалежності України. Складні (комбіновані) конструкції питань референдумів передбачають голосування з двох і більше питань. При цьому питання можуть стосуватися різнопорядкових проблем, але, як правило, сукупність питань, винесених на референдум у комплексі, стосуються єдиної проблеми. Усі референдуми утворюють систему референдумів в Україні

Критерій класифікації	Види референдумів, що виділяються за цим критерієм
Юридична сила рішення, прийнятого референдумом	1) консультативний - проводиться з метою виявлення позиції виборців із питання, вирішення якого залишається за органом державної влади або органом місцевого самоврядування; 2) імперативний - його рішення мають вищий, обов'язковий, конкретний і остаточний характер
Територія проведення референдуму	1) загальнодержавний— проводиться на всій території держави; 2) місцевий - проводиться на території суб'єкта федерації, автономного утворення або адміністративно-територіальної одиниці
Спосіб проведення референдуму	1) обов'язковий - проводиться з питання, яке згідно з законом може бути вирішене тільки референдумом; 2) факультативний - проводиться з питання, яке згідно з законом може бути вирішене як референдумом, так і в ін.спосіб
Предмет (формула) референдуму	1) конституційний; 2) законодавчий; 3) міжнародно-правовий; 4) адміністративний
Час проведення референдуму	1) допарламентський - проводиться до прийняття закону парламентом з метою з'ясувати думку виборців із цього питання; 2) післяпарламентський - проводиться після прийняття закону парламентом із метою його затвердження; 3) позапарламентський - закон приймається на референдумі в обхід парламенту
Ініціатор проведення референдуму	1) з ініціативи органу державної влади або органу місцевого самоврядування; 2) петиційний - референдум, який проводиться на вимогу громадян
Характер рішення, прийнятого шляхом референдуму	1) затверджуючий (ратифікаційний)- референдумом виборці затверджують рішення парламенту (органу місцевого самоврядування); 2) скасовуючий - виборцям пропонується скасувати акт парламенту (органу місцевого самоврядування), який уже набув чинності

8.5 Порядок проведення референдумів в Україні

Референдуми в Україні проводяться за певною процедурою, під якою прийнято розуміти референдний процес як сукупність низки нормативно визначених послідовних дій, спрямованих на реалізацію права громадян України на участь у референдумі

Референдний процес, у першу чергу, ґрунтується на загальних принципах безпосереднього народовладдя – принципах свободи, справедливості, рівності (єдності прав і обов'язків і взаємної відповідальності держави та особи), гуманізму, демократизму, верховенства права, законності та ін. Ці принципи властиві для всіх правових явищ у нашій державі.

Загальні принципи виборчого процесу, визначені в ст. 71 Конституції України, є важливими і для референдного процесу. Зазначена стаття Основного Закону декларує, що вибори є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Утім ст. 70 Основного Закону обмежує коло громадян, які мають право голосу на виборах і референдумах. Конституція України не дозволяє голосувати на виборах і референдумах громадянам України, що не досягли 18 років або визнані судом недієздатними.

Конституція України містить і спеціальні принципи референдного процесу. Зокрема, ч. 2 ст. 72 Основного Закону визначає принцип обов'язковості щодо проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою: "Всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області". У разі дотримання всіх процесуальних вимог щодо процедури ініціювання всеукраїнського референдуму, передбаченого ст. 72 Конституції України, Президент України зобов'язаний здійснити таку нормативно визначену процесуальну дію, як проголошення всеукраїнського референдуму.

Основні принципи проведення всеукраїнського референдуму (ст. 5 Закону): 1) загального права голосу; 2) рівності; 3) законності; 4) прямого волевиявлення; 5) вільної участі у всеукраїнському референдумі; 6) таємності голосування; 7) особистої участі у голосуванні; 8) однократності голосування.

Засади організації і проведення всеукраїнського референдуму (ст. 22).

Організація і проведення всеукраїнського референдуму здійснюються *відкрито і гласно*.

Рішення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, що стосуються всеукраїнського референдуму, доводяться до відома громадян України через засоби масової інформації у строки, визначені цим Законом.

Держава гарантує громадянам України, політичним партіям та громадським організаціям, ініціативній групі з проведення всеукраїнського референдуму право вільно обговорювати доцільність проведення всеукраїнського референдуму, вести агітацію щодо питань, винесених на всеукраїнський референдум, на зборах, мітингах, демонстраціях, у друкованих виданнях, аудіовізуальними (електронними) засобами масової інформації.

Органи державної влади і органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані сприяти проведенню зборів і мітингів з обговорення питань, які виносяться на всеукраїнський референдум, завчасно сповіщати громадян України про час і місце їх проведення, надавати у необхідних випадках

приміщення та здійснювати інші заходи для забезпечення вільного та свідомого волевиявлення громадян.

Рішення комісій референдуму, а також рішення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що стосуються всеукраїнського референдуму, доводяться ними до відома громадян через друковані засоби масової інформації або, у разі неможливості, оприлюднюються в інший спосіб.

Засоби масової інформації зобов'язані об'єктивно висвітлювати хід підготовки і проведення референдуму, надавати збалансовану інформацію стосовно змісту питання референдуму та юридичних наслідків референдуму. Представникам засобів масової інформації гарантується безперешкодний доступ на всі публічні заходи, пов'язані з референдумом, а на засідання комісій референдуму та на дільницю референдуму в день голосування – на умовах, визначених цим Законом. Комісії референдуму, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові і службові особи цих органів зобов'язані в межах своїх повноважень надавати їм інформацію щодо підготовки і проведення референдуму.

Дипломатичні та інші офіційні представництва, консульські установи України, при яких утворені закордонні дільниці референдуму в державах, де проживає значна кількість громадян України, які мають право голосу, забезпечують опублікування в місцевих засобах масової інформації відомостей про час і місце голосування, про місцезнаходження відповідних дільниць референдуму, про порядок та строки звернення до дільничних комісій референдуму, зокрема з питань включення учасників всеукраїнського референдуму до списку учасників всеукраїнського референдуму на закордонній дільниці референдуму.

Президент України, Центральна виборча комісія зобов'язані здійснювати перевірку щодо відповідності Конституції України, законам України питань, які пропонується винести на всеукраїнський референдум, зокрема, за народною ініціативою.

Процес всеукраїнського референдуму розпочинається з дня оголошення Центральною виборчою комісією про початок процесу всеукраїнського референдуму.

Процес всеукраїнського референдуму завершується через п'ятнадцять днів після дня офіційного оголошення Центральною виборчою комісією результатів референдуму (ст. 23 Закону).

Суб'єкти процесу всеукраїнського референдуму визначені у ст. 24 Закону. Суб'єктом відповідного виду процесу всеукраїнського референдуму у випадках, передбачених цим Законом, є: 1) *громадяни України* (учасники всеукраїнського референдуму); 2) *Президент України* як суб'єкт призначення

(проголошення) всеукраїнського референдуму; 3) *Верховна Рада України* як суб'єкт ініціювання та призначення всеукраїнського референдуму; 4) *комісія з всеукраїнського референдуму*, утворена відповідно до цього Закону або Закону України «Про Центральну виборчу комісію»; 5) *ініціативна група* з проведення всеукраїнського референдуму, утворена відповідно до цього Закону; 6) *офіційні спостерігачі* від ініціативної групи з проведення всеукраїнського референдуму, зареєстровані відповідно до вимог цього Закону; 7) *міжнародні спостерігачі*, зареєстровані відповідно до вимог цього Закону.

Узагальнюючи положення теорії, чинне законодавство про всеукраїнські референдуми, з перспективою його вдосконалення та досвід вітчизняних і зарубіжних референдарних кампаній можна визначити три основні стадії всеукраїнського референдуму – підготовчу, основну та завершальну.

1. Підготовча стадія: ініціювання всеукраїнського референдуму; інформування громадян про його ініціювання; агітація «за» або «проти» винесення визначеного питання на всеукраїнський референдум; всенародні або парламентські обговорення (факультативний етап).

2. Основна стадія: призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму; організація всеукраїнського референдуму та підготовка його проведення; агітація «за» або «проти» проекту рішення, що виноситься на всеукраїнський референдум; голосування; встановлення результатів всеукраїнського референдуму; визначення та оприлюднення рішень всеукраїнського референдуму; проведення повторного всеукраїнського референдуму (факультативна стадія).

3. Завершальна стадія: виконання рішень всеукраїнського референдуму; юридична відповідальність за невиконання рішень всеукраїнського референдуму.

Схожим із процедурою організації та проведення всеукраїнського референдуму є референдний процес на місцевому рівні. Зокрема, організація і проведення місцевих референдумів передбачає такі стадії: призначення місцевого референдуму; утворення територіальних одиниць з проведення місцевого референдуму; утворення органів (комісій) з місцевого референдуму; складання списків громадян, які мають право брати участь у місцевому референдумі; агітація за прийняття рішень, що виносяться на референдум; голосування; визначення результатів місцевого референдуму.

Результати народного волевиявлення на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою є остаточними та не потребують затвердження або схвалення будь-якими органами державної влади і є обов'язковими для виконання громадянами України, органами державної влади України, яких воно стосується та до повноважень яких віднесено (ст. 95 Закону).

Особи винні в **порушенні законодавства про вибори** депутатів, згідно зі ст. 107 Закону, притягуються до кримінальної, адміністративної або іншої відповідальності в порядку, встановленому законом. Утім відповідно до розуміння юридичної відповідальності в конституційному праві, слід виділяти такі види юридичної відповідальності за порушення законодавства про вибори народних депутатів України, як конституційна, адміністративна, кримінальна, дисциплінарна та ін. Зокрема, прикладом конституційної санкції за порушення виборчого законодавства може бути визнання виборів недійсними.

Відповідно до сутності та змісту юридичної відповідальності у конституційному праві, юридична відповідальність за порушення законодавства **про референдуми** передбачає негативну реакцію держави на порушення права громадянина на участь у референдумі, чи на невиконання або неналежне виконання суб'єктами референдуму своїх юридичних обов'язків, виражену у відповідній правовій формі.

Конституційно-правові санкції знаходять логічне продовження у адміністративному та кримінальному законодавстві.

Так, підставою для юридичної відповідальності в референдному праві є ті адміністративні порушення, що посягають на об'єкти, які безпосередньо охороняються референдним законодавством України. Насамперед, це правопорушення у сфері прав і свобод людини і громадянина.

Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, встановлена Кодексом України про адміністративні правопорушення у Главі 15-А «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення».

Порядок і особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій; у справах щодо уточнення списку виборців тощо визначаються Кодексом адміністративного судочинства України, що набув чинності 1 вересня 2005 р.

За порушення чинного референдного законодавства передбачено також кримінальну відповідальність. Зокрема, ст. 160 «Порушення законодавства про референдум» Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. визначає: «1. Перешкоджання насильством, обманом, погрозою, підкупом або іншим чином вільному здійсненню громадянином права брати або не брати участь у референдумі, вести агітацію до дня проведення референдуму – карається штрафом до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або позбавленням волі на строк

до трьох років. 2. Ті самі дії, вчинені членом комісії з проведення референдуму або іншою службовою особою, або за попередньою змовою групою осіб, караються штрафом до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або позбавленням волі на строк до п'яти років. 3. Підроблення документів референдуму, приписування, завідомо неправдивий підрахунок голосів, порушення таємниці голосування, вчинені членом комісії з проведення референдуму або іншою службовою особою, караються штрафом до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або позбавленням волі на строк від одного до п'яти років».

Як правило, юридична відповідальність за порушення чинного законодавства про референдуми має солідарний характер і може передбачати застосування як конституційної, так і адміністративної, кримінальної чи дисциплінарної відповідальності одночасно.

Контрольні питання

1. Поняття виборчого права та виборчої системи в Україні.
2. Правове регулювання та порядок формування представницьких органів держави та органів місцевого самоврядування.
3. Порядок обрання Президента України.
4. Організація діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування та формування їх кадрового складу.
5. Виборчий процес: поняття, стадії, принципи.
6. Стадії виборчого процесу: загальна характеристика.
7. Система виборчих органів в Україні: порядок утворення, повноваження.

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти і література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 (редакція від 02.03.2014) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 06.11.2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 92. – Ст. 372.
3. Про Центральну Виборчу Комісію України: Закон України від 30.06.2004 // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 36. – Ст. 448.

4. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17.11.2011 // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 10. – Ст. 73.
5. Про вибори Президента України: Закон України від 05.03.1999 // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 14. – Ст. 8.
6. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10.07.2010 // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 35–36. – Ст. 491.
7. Про особливості забезпечення відкритості, прозорості та демократичності виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 р.: Закон України від 05.07.2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 60. – Ст. 2411.
8. Про Державний реєстр виборців: Закон України від 22.02.2007 // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 20. – Ст. 282.
9. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
11. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
12. Конституційне право України : підручник для студ. вищих навч. закл. / Л.К. Байрачна та ін. – Х. : Право, 2010. – 543 с.
13. Конституційне право України: навч. посіб. / О.О. Майданник. – К.: Алерта, 2011. – 380 с.
14. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. В.Я. Тацій, В.М. Литвин, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін.; [2-ге вид., перероб. і доп.] – Х.: Право, 2011. – 1128 с.
15. Орзих М.Ф. Конституционное право Украины : учеб.-метод. пособие / М.Ф. Орзих, А.Р. Крусян ; М-во образования и науки, молодежи и спорта Украины, Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – Изд. 4-е, перераб. и доп. – О.: Фенікс, 2011. – 223 с.
16. Погорілко В.Ф. Конституційне право України: підручник / В.Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – 2-ге вид., переробл. та доопр. – К.: Прав. єдність: Алерта, 2010. – 432 с.
17. Скрипнюк О.В. Конституційне право України : підручник / О.В.Скрипнюк. – К.: Ін Юре, 2010. – 672 с.
18. Чушенко В.І. Конституційне право України : підруч. / В.І. Чушенко, І.Я. Заяць. — 2-ге вид., допов. і переробл. – К.: Ін Юре, 2009. – 548 с.
19. Шаптала Н.К. Конституційне право України: навч. посіб. / Н.К. Шаптала, Г.В. Задорожня – Запоріжжя: Дике Поле, 2012. – 479 с.

Додаткові нормативно-правові акти і література

1. Барабаш Ю. Питання додержання Конституції при ініціюванні та проведенні всеукраїнських референдумів / Ю. Барабаш // Вибори та демократія. – 2009. – № 3. – С. 10–16.
2. Барабаш Ю.Г. Шляхи оптимізації конституційної моделі інституту референдуму в Україні / Ю.Г. Барабаш // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 6. – С. 31–40.
3. Берназюк І.М. Конституційно-правові основи опозиційної діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / І.М. Берназюк; Держ. вищ. навч. заклад, «Київ. нац. економ. ун-т ім. В. Гетьмана». – К., 2010. – 19 с.
4. Богашева Н.В. Дослідження деяких аспектів еволюції виборчого законодавства України (1989-2006 роки) / Н.В. Богашева, Ю.Б. Ключковський, Л.В. Колісецька. – К.: Фоліант, 2006. – 146 с.
5. Борденюк В. Верховна Рада України і представницькі органи місцевого самоврядування в механізмі держави / В. Борденюк // Вісник Конституційного Суду України. – 2005. – № 1. – С. 58–69.
6. Демократичний потенціал пропорційних виборчих систем / С. Конончук, О. Ярош, С. Горобчишина. – К.: [Агентство «Україна»], 2009. – 80 с.
7. Ключковський Ю. Основні положення проекту Виборчого кодексу України / Ю. Ключковський // Вибори та демократія. – 2010. – № 2–3(24–25). – С. 130–144.
8. Куненко І.С. Проблеми правового регулювання референдуму як форми участі громадян у конституційному процесі України / І.С. Куненко // Держава і право. – 2009. – № 45. – С. 234–241.
9. Мяловицька Н. Виборчі системи: досвід європейських держав / Н. Мяловицька // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – №1 (11). – С. 61–67.
10. Оніщук М.В. Конституційні основи референдної демократії в Україні : автореф. дис. ... док. юрид. наук: 12.00.02 / М.В. Оніщук; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2010. – 40 с.
11. Оніщук М.В. Референдна демократія: проблеми конституційної теорії та практики: монографія / М.В. Оніщук. – К. : Вид-во Європейського університету, 2009. – 450 с.
12. Оніщук М.В. Типологія референдної демократії: швейцарська, французька та американська моделі референдної демократії / М.В. Оніщук // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка : наук.-теорет. журнал. – Луганськ, 2010. – Вип. 1. – С. 5–15.

13. Федоренко В.Л. Акти місцевих референдумів як джерела конституційного права України / В.Л. Федоренко, Л.В. Черничка // Держава та регіони. Серія: Право. – 2010. – № 1. – С. 20–27.

14. Чемсак Ю. Виборча система як категорія державознавства: конституційно-правовий аспект / Ю. Чемсак // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 4. – С. 7–9.

15. Шаповал В. Проблема демократичності виборчої системи України у контексті рішень Конституційного Суду України / В. Шаповал // Вибори та демократія. – 2008. – № 4(18). – С. 82–84.

16. Швець Ю.В. Конституційно-правовий статус Центральної виборчої комісії: досвід України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ю.В. Швець; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2012. – 18 с.

17. Янчук А.О. Проведення референдумів в Україні (конституційно-правові аспекти): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.О. Янчук; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2009. – 20 с.

18. Янчук А.О. Теоретико-нормативні підходи до визначення поняття «безпосереднє здійснення влади народом» (конституційно-правовий аспект) / А.О. Янчук // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2012. – № 1. – С. 49–51.

РОЗДІЛ 9

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

9.1 Поняття парламенту. Парламент та парламентаризм

Парламент (англ. *parliament*, франц. *parlement*, від *parler* – говорити) – це вищий колегіальний представницький законодавчий орган держави.

Парламенти є виборними й колегіальними органами держави, які функціонують за умов демократичного правління. В унітарних державах парламенти формуються на загальнонаціональному рівні, у федераціях – також і на рівні їх суб'єктів. Визначальними характеристиками парламентів є їхня структура, порядок формування та обсяг компетенції.

Основною ознакою структури парламентів багатьох країн є двопалатність, або **бікамералізм**. Історично сформувалися три основних причини бікамералізму. Другі, або верхні, палати вводились, по-перше, для представництва аристократії, по-друге, для стримування радикалізму нижніх палат, по-третє, для представництва на загальнодержавному рівні інтересів суб'єктів федерації у федеративних державах. На кінець 1996 р. двопалатні парламенти діяли у 18 з 22 федеративних держав і в 40 із 150 держав унітарних.

Найважливішими елементами структури палат парламентів є парламентські фракції, керівні органи і комісії, або комітети.

Парламентські фракції утворюються за ознакою належності депутатів до тієї чи іншої політичної партії, представленої у парламенті. Фракції звичайно 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 непартійній основі зазвичай 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.

Важливим елементом внутрішньої структури палат парламентів є їхні керівні органи, які можуть бути одноособовими або колегіальними. В одних країнах керівництво палатами здійснюється одноособово їхніми головами. В англomовних країнах одноособовий голова парламенту або нижньої палати називається «спікером» (англ. *speaker*, від *speak* – говорити). Основне завдання

голови – організація функціонування парламенту і проведення його сесійних засідань. У більшості країн світу керівну роботу в палатах парламентів здійснюють виборні колегіальні органи – президія, бюро, правління тощо.

Найголовнішим елементом внутрішньої структури парламентів є *комісії* (в англомовних та деяких інших країнах вони називаються комітетами), які бувають кількох видів. Основними з них є *постійні комісії*, головна функція яких – детальний розгляд законопроектів. У двопалатних парламентах постійні комісії, як правило, утворюються в кожній з палат. Постійні комісії звичайно 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.

Крім постійних комісій, у парламентах створюються також *спеціальні, слідчі* та деякі інші комісії, які здебільшого діють на тимчасовій основі.

Порядок формування парламентів часто перебуває у прямій залежності від їхньої структури. Нижні палати парламентів так само, як і однопалатні парламенти, майже завжди формуються шляхом прямих виборів. Загальнонаціональний представницький характер парламентів (нижніх палат) часто відбивається у їх назвах: «національні збори», «народні збори», «державні збори», «палата представників», «палата громад», «палата депутатів» тощо. Верхні палати, які найчастіше мають назву «сенат», можуть формуватися шляхом прямих і непрямих виборів, призначення, а також комбінації цих способів. Причому чим далі процес формування верхніх палат віддалений від виборчого корпусу, тим менший обсяг їхньої компетенції.

До найважливіших функцій парламентів належать законотворчість, прийняття бюджету і контроль за діяльністю органів виконавчої влади (уряду). Серед функцій парламенту також виокремлюють судову й зовнішньополітичну, які мають супутнє значення.

Основним завданням парламентів є прийняття законів. Теоретично лише парламент має суверенне право приймати закони. Проте в сучасних державах законотворча 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.

Одним із найважливіших повноважень парламенту є *контроль за діяльністю уряду*. 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 окремому 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. *interpellate* – 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.

Основними *ознаками сучасного парламенту*, в тому числі й Верховної Ради України, є:

1) парламент є представницьким органом народу і саме тому він формується шляхом виборів на основі принципів, закріплених Конституцією, на визначений у ній строк;

2) парламент є колегіальним органом, що складається з обраних шляхом виборів парламентаріїв (народних депутатів), чисельність яких визначається кількісним і представницьким критеріями, необхідними для забезпечення всіх функцій і повноважень, здійснюваних парламентом на основі Конституції;

3) парламент дістає мандат довіри безпосередньо від народу як єдиного джерела влади;

4) парламент повинен мати легітимний характер, який виникає, як уже зазначалося, з легітимності державної влади;

5) парламент – це загальнодержавний орган, діяльність і повноваження якого поширюються на всю територію держави;

6) парламент – орган загальної компетенції, до відання якого належать усі питання, які вимагають законодавчого регулювання.

Отже, *парламент України* – це виборний, колегіальний, загальнодержавний представницький орган, який функціонує в умовах демократичного правління і компетентний здійснювати законодавчу, установчу та контрольну діяльність.

Сучасні проблеми парламентаризму особливо важко й суперечливо вирішуються у постсоціалістичних країнах, у тому числі в Україні. Це пояснюється тим, що парламентські і демократичні інститути, які в більшості країн проходили період становлення протягом століть, є відносно новими для представницьких органів молодих країн, до числа яких належить і Українська держава.

З одного боку, проводяться вибори, приймаються нові конституції, важливі законодавчі акти, створюються передумови для становлення парламентських форм та інститутів, з другого – політичне життя характеризується високим ступенем конфронтації, труднощами становлення

стабільної й авторитетної у народу партійної системи, нерозвиненістю політичної і парламентської культури, відсутністю необхідного рівня злагоди, тобто умов, за наявності яких може ефективно працювати демократичний парламент.

Парламент як юридична категорія тісно пов'язаний з терміном «парламентаризм», але ці поняття не рівнозначні. Поняття «парламентаризм» є похідним від поняття «парламент».

За визначенням В.М. Шаповала, *парламентаризм* – «це система взаємодії держави і суспільства, для якої характерними є визнання провідної або особливої і досить істотної ролі у здійсненні державно-владних функцій загальнонаціонального колегіального постійно діючого представницького органу».

Крім того, *парламентаризм* – це система взаємодії держави і суспільства, для якої характерним є визнання провідної ролі у здійсненні державновладних функцій загальнонаціонального постійно діючого представницького органу. Його не слід пов'язувати з певними конкретними формами державного правління, оскільки у кожній державі ці форми визначені історично.

Отже, парламентаризм не може існувати без парламенту, водночас парламент не може існувати без найважливіших *елементів парламентаризму*, які можуть бути втрачені. До них, зокрема, належать перш за все *принципи представництва, розподілу влади та законності*.

Парламентаризм означає не просто наявність парламенту, а його верховенство у сфері законодавчої влади і провідне становище в системі вищих органів державної влади. Парламентаризм не може існувати без парламенту, його основою є саме сильний і повновладний парламент. Але парламентаризм водночас є такою властивістю парламенту, якої він може й не мати. Парламент може існувати без істотних елементів парламентаризму, що є характерним для авторитарних і тоталітарних політичних режимів.

Юридичними проявами парламентаризму є розмежування законодавчої і виконавчої влади, контроль парламенту за діяльністю органів виконавчої влади, привілейований статус депутатів та їх юридична незалежність від виборців (вільний мандат). Парламентаризм передбачає наявність у країні впливових політичних партій, досконалого виборчого законодавства, чітку політичну структурованість парламенту, формування у ньому сталої більшості, жорстку партійну дисципліну. За відсутності необхідних умов становлення парламентаризму парламент може перетворитися на безплідну говорильню, а депутатський мандат використовуватиметься ніким не контрольованими депутатами для вирішення особистих справ.

Парламенти були і є ареною для узгодження соціальних інтересів, розв'язання наявних у суспільстві соціальних і політичних суперечностей. Вони активно використовуються політичними партіями для пропаганди й реалізації своїх програм та демократичної боротьби за владу.

9.2 Конституційні основи порядку формування та припинення діяльності Верховної Ради України

Верховна Рада України формується шляхом виборів народних депутатів. Порядок проведення виборів регулюється Законом України «Про вибори народних депутатів України».

Вибори депутатів можуть бути:

- *черговими*, які проводяться у зв'язку з закінченням конституційного строку повноважень ВРУ і не потребують окремого рішення про їх призначення. Чергові вибори депутатів відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради України;

- *позачерговими*, які призначаються Президентом України в порядку, встановленому Конституцією України;

- *повторними*, які призначаються в одномандатному окрузі Центральною виборчою комісією (ЦВК) у разі визнання виборів депутатів у цьому окрузі недійсними або такими, що не відбулися, або у разі визнання особи такою, яка відмовилася від депутатського мандата;

- *проміжними*, які призначаються в одномандатному окрузі ЦВК у разі вибуття депутата, обраного в цьому окрузі.

Повторні та проміжні вибори депутата в одномандатному окрузі протягом одного року до дня проведення чергових виборів не проводяться.

Право голосу мають громадяни України, яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років. Кожний виборець на виборах депутатів має один голос у багатомандатному окрузі та один голос – в одномандатному окрузі. Кожний виборець голосує на виборах особисто. Голосування за інших осіб чи передача виборцем права голосу будь-якій іншій особі забороняється.

Не має права голосу громадянин, визнаний судом недієздатним. Участь громадян України у виборах депутатів є добровільною. Ніхто не може бути примушений до участі чи неучасті у виборах.

Депутатом може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років.

Проживання в Україні за Законом «Про вибори народних депутатів» означає проживання на території, яка включає: територію в межах державного

кордону України, морські судна, що перебувають у плаванні під Державним Прапором України, а також перебування громадян України у встановленому законодавством порядку у відрядженні за межами України, в дипломатичних та інших офіційних представництвах і консульських установах України, міжнародних організаціях та їх органах, на полярних станціях України, а так само перебування громадян України за її межами відповідно до чинних міжнародних договорів України.

Не може бути включеним у виборчий список, висунутим в одномандатному окрузі і обраним депутатом громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

Виборчим процесом називається здійснення визначеними законом «Про вибори народних депутатів» суб'єктами виборчих процедур.

Початок виборчого процесу чергових виборів оголошує Центральна виборча комісія в строки, встановлені Законом.

Виборчий процес включає такі **етапи**: 1) висування кандидатів у депутати; 2) утворення виборчих комісій (крім Центральної виборчої комісії); 3) реєстрація кандидатів у депутати; 4) проведення передвиборної агітації; 5) утворення спеціальних виборчих дільниць, що існують на тимчасовій основі; 6) складання списків виборців, їх перевірка та уточнення; 7) голосування; 8) підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування; 9) встановлення результатів виборів депутатів та їх офіційне оприлюднення; 10) припинення повноважень окружних та дільничних виборчих комісій.

У випадках, передбачених Законом, виборчий процес включає **також такі етапи**: 1) повторне голосування; 2) підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків повторного голосування.

Виборчий процес завершується через п'ятнадцять днів після дня офіційного оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів депутатів.

Повноваження окружних та дільничних виборчих комісій у випадках, передбачених цим Законом, можуть частково тривати поза строками виборчого процесу.

Строки проведення виборів. Чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради України.

Виборчий процес чергових виборів депутатів розпочинається за дев'яносто днів до дня голосування. Центральна виборча комісія оголошує про початок виборчого процесу не пізніше як за дев'яносто один день до дня голосування.

Позачергові вибори депутатів відбуваються в останню неділю шістдесятиденного строку з дня опублікування Указу Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України, виданого відповідно до Конституції України.

Виборчий процес позачергових виборів депутатів починається з дня, наступного після дня опублікування Указу Президента України, зазначеного у частині третій цієї статті.

Повторні вибори в одномандатному окрузі призначаються не пізніш як через тридцять днів від дня визнання виборів такими, що не відбулися, або прийняття Центральною виборчою комісією рішення про визнання обраної особи такою, що не набула депутатського мандата. Повторні вибори відбуваються в останню неділю шістдесятиденного строку з дня опублікування Центральною виборчою комісією рішення про їх призначення. Виборчий процес повторних виборів депутатів починається з дня, наступного після дня опублікування рішення Центральної виборчої комісії про їх призначення.

Рішення про призначення *проміжних* виборів депутата в одномандатному окрузі приймається Центральною виборчою комісією не пізніш як у тридцятиденний строк з дня дострокового припинення повноважень депутата, обраного в цьому окрузі. Проміжні вибори відбуваються в останню неділю шістдесятиденного строку з дня опублікування Центральною виборчою комісією рішення про їх призначення. Виборчий процес проміжних виборів депутатів починається з дня, наступного після дня опублікування рішення Центральної виборчої комісії про їх призначення.

Протягом п'ятого року повноважень Верховної Ради України поточного скликання *проміжні та повторні вибори не проводяться*.

Вибори депутатів проводяться у *загальнодержавному окрузі*, який включає в себе всю територію України та закордонні виборчі дільниці, 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 в кожному окрузі. Орієнтовна середня кількість виборців в одномандатних округах визначається Центральною виборчою комісією, виходячи з відомостей Державного реєстру виборців. Відхилення кількості виборців в одномандатному окрузі не може перевищувати дванадцяти відсотків орієнтовної середньої кількості виборців в одномандатних округах.

Перелік одномандатних округів із зазначенням їх номерів, меж та центрів округів публікується Центральною виборчою комісією не пізніш як за сто

сімдесят п'ять днів до дня голосування в загальнодержавних та у регіональних друкованих засобах масової інформації (ст. 18).

Підготовка організації і проведення голосування та підрахунок голосів виборців здійснюється на *виборчих дільницях*, що утворюються Центральною виборчою комісією або окружною виборчою комісією відповідно до цього Закону та існують на постійній чи тимчасовій основі.

Виборча дільниця може бути *звичайною, спеціальною або закордонною*. Звичайна та закордонна виборчі дільниці утворюються Центральною виборчою комісією і існують на постійній основі. Спеціальна виборча дільниця може існувати на постійній чи тимчасовій основі у випадках, передбачених цим Законом.

Кожна виборча дільниця має порядковий номер, адресу приміщення для голосування та місцезнаходження (адресу приміщення) дільничної виборчої комісії.

Звичайна виборча дільниця призначена для організації та проведення голосування виборців за місцем їх проживання.

Спеціальні виборчі дільниці утворюються у стаціонарних лікувальних закладах, в установах виконання покарань, слідчих ізоляторах, на суднах, які перебувають у день голосування у плаванні під Державним Прапором України, на полярних станціях України та в інших місцях тимчасового перебування виборців з обмеженими можливостями пересування.

Закордонна виборча дільниця призначена для організації та проведення голосування виборців, які проживають або на день проведення голосування на виборах депутатів перебувають на відповідній території іноземної держави. Ці дільниці утворюються Центральною виборчою комісією при закордонних дипломатичних установах України, у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами України, з рівномірним віднесенням до всіх одномандатних округів, які утворюються на території столиці України – міста Києва.

Виборчі дільниці утворюються з чисельністю від двадцяти до двох тисяч п'ятисот виборців.

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) Центральної виборчої комісії – на всій території України та у закордонному виборчому окрузі;

2) окружної виборчої комісії – у межах територіального виборчого округу;

3) дільничної виборчої комісії – у межах виборчої дільниці.

Повноваження окружної виборчої комісії закордонного виборчого округу здійснює Центральна виборча комісія.

Передвиборча агітація – це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата у депутати або партію-суб'єкта виборчого процесу. Передвиборна агітація може здійснюватися в будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України.

Законом встановлено, що передвиборча агітація може проводитися у таких формах: проведення зборів громадян, інших зустрічей з виборцями; проведення мітингів, походів, демонстрацій, пікетів; проведення публічних дебатів, дискусій, «круглих столів», прес-конференцій стосовно положень передвиборних програм та політичної діяльності партій – суб'єктів виборчого процесу чи політичної діяльності кандидатів у депутати; оприлюднення в друкованих та аудіовізуальних (електронних) засобах масової інформації політичної реклами, виступів, інтерв'ю, нарисів, відеофільмів, аудіо- та відеокліпів, інших публікацій та повідомлень; розповсюдження виборчих листівок, плакатів та інших друкованих агітаційних матеріалів чи друкованих видань, в яких розміщено матеріали передвиборної агітації; розміщення друкованих агітаційних матеріалів чи політичної реклами на носіях зовнішньої реклами; проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів та телепередач чи інших публічних заходів за підтримки партії – суб'єкта виборчого процесу чи кандидата у депутати, а також оприлюднення інформації про таку підтримку; публічні заклики голосувати за або не голосувати за партію – суб'єкта виборчого процесу, кандидата у депутати або публічні оцінки діяльності цих партій чи кандидатів у депутати; в інших формах, що не суперечать Конституції України та законам України.

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 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 в 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.

Організація проведення голосування та підтримання у приміщенні для голосування належного порядку, забезпечення таємності волевиявлення виборців під час голосування покладаються на дільничну виборчу комісію.

Виборчі бюлетені заповнюються виборцем особисто в кабіні для таємного голосування. Під час заповнення виборчих бюлетенів забороняється присутність у кабіні для таємного голосування інших осіб. Виборець, який внаслідок фізичних вад не може самостійно заповнити виборчий бюлетень, має право з відома голови або іншого члена дільничної виборчої комісії скористатися допомогою іншого виборця, крім члена виборчої комісії, кандидата у депутати, його довіреної особи, уповноваженої особи партії, офіційного спостерігача.

Виборець не має права передавати свої виборчі бюлетені іншим особам. Отримання виборчих бюлетенів від інших осіб (крім уповноваженого члена виборчої комісії, який видає виборчі бюлетені), заохочення або змушування виборців до передачі виборчого бюлетеня іншим особам шляхом підкупу, погроз або іншим способом забороняється.

У виборчому бюлетені для голосування у загальнодержавному окрузі виборець робить позначку «плюс» («+») або іншу, що засвідчує його волевиявлення, у квадраті проти назви партії, за кандидатів у депутати від якої він голосує. Виборець може голосувати за кандидатів у депутати лише від однієї партії.

У виборчому бюлетені для голосування в одномандатному окрузі виборець робить позначку «плюс» («+») або іншу, що засвідчує волевиявлення виборця, у квадраті проти прізвища кандидата у депутати, за якого він голосує. Виборець може голосувати лише за одного кандидата у депутати.

Виборець може перебувати у приміщенні для голосування лише протягом часу, необхідного для голосування.

Виборець особисто опускає заповнені виборчі бюлетені до виборчої скриньки. Виборець, який через фізичні вади не може самостійно опустити виборчий бюлетень до виборчої скриньки, має право з відома голови або іншого члена дільничної виборчої комісії доручити зробити це у своїй присутності іншій особі, крім члена виборчої комісії, кандидата у депутати, його довіреної особи, уповноваженої особи партії, офіційного спостерігача.

У разі якщо виборець, заповнюючи виборчий бюлетень, припустився помилки, він має право невідкладно звернутися з письмовою заявою до члена

виборчої комісії, який видав йому виборчий бюлетень, з проханням видати йому інший виборчий бюлетень для голосування у загальнодержавному або одномандатному окрузі. Член виборчої комісії видає виборцю інший виборчий бюлетень тільки в обмін на невірною заповнений виборчий бюлетень, про що уповноважений член дільничної виборчої комісії робить відповідну позначку в списку виборців навпроти прізвища виборця, яку засвідчує своїм підписом. Невірною заповнений виборчий бюлетень негайно погашається членом комісії, котрий його видав, як невикористаний, про що складається акт. При підрахунку голосів цей бюлетень враховується як невикористаний і запаковується разом із контрольним талоном у пакет з невикористаними виборчими бюлетенями. Повторна видача виборчого бюлетеня замість невірною заповненого не допускається.

За 5 хвилин до 20 години голова дільничної виборчої комісії оголошує про закінчення голосування та зачинення виборчої дільниці о 20 годині. ***Виборці, які на 20 годину прийшли до дільниці для голосування, мають право проголосувати.***

9.3 Склад і структура Верховної Ради України

Загальний кількісний склад Верховної Ради України та її структура визначаються Конституцією України, Регламентом Верховної Ради України та законами про окремі її інститути.

Згідно зі ст. 76 КУ Конституційний склад Верховної Ради України – 450 народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

Така кількість народних депутатів зумовлена такими факторами: кількістю населення (громадян) України, виборчою системою, структурою парламенту та іншими обставинами.

Чисельний склад парламенту визначається з урахуванням різних чинників. Так, з одного боку, чисельність парламенту має бути достатньою для забезпечення його представницького характеру. Для того, щоб парламент виступав реальним представником народу, до його складу мають входити відносно численні об'єднання парламентаріїв (депутатські групи та фракції), які відображали б інтереси значних прошарків суспільства. Крім того, відповідною має бути чисельність його робочих органів (комітетів та комісій), які здійснюють законопроектну та контрольну діяльність. З другого боку – надмірна чисельність парламенту суттєво ускладнює організацію його роботи. Оптимальною з огляду на ці обставини, вважається чисельність парламенту в 350-500 депутатів. На чисельність парламенту можуть впливати і такі чинники,

як його структура, чисельність населення країни, форма державного устрою тощо. Для прикладу, чисельність парламентаріїв європейських країн коливається від 60 (Люксембург) до 662 (Палата громад парламенту Великої Британії та Бундестаг ФРН).

Конституція України 1996 р. залишила загальну структуру Верховної Ради без змін (у вигляді *однопалатного парламенту*), але значно оновила окремі її інститути. Найважливішими віхами української парламентської реформи є припинення існування Президії Верховної Ради України як постійно діючого органу загальної компетенції, перетворення постійних комісій Верховної Ради на комітети Верховної Ради та ряду інших інститутів, зокрема інституту найстаршого за віком депутата для відкриття першого засідання першої сесії Верховної Ради та для здійснення процедури складення присяги народними депутатами, інституту представника Президента України у Верховній Раді та інших. Започатковано створення ряду елементів інфраструктури Верховної Ради: Парламентське видавництво, Парламентська бібліотека, Інститут законодавства, друковані органи – «Відомості Верховної Ради України», журнал «Віче», газета «Голос України» та ряд інших.

Відповідно до ст. 83 Конституції України 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 одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до Конституції вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.

Засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

Депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, передбачені Конституцією.

Відповідно до ст. 88 Конституції України Верховна Рада України обирає зі свого складу *Голову Верховної Ради України*, його *Першого заступника* і

заступника. Голова Верховної Ради має такі повноваження: 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. Голова Верховної Ради України здійснює повноваження, передбачені Конституцією, у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України.

Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України **комітети Верховної Ради України** та обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретарів цих комітетів.

Верховна Рада затверджує перелік комітетів, обирає їх голів. Комітети здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України (ст. 89 Конституції). Значення комітетів полягає, по-перше, в забезпеченні безперервної і ефективної діяльності Верховної Ради, яка працює в сесійному порядку; по-друге, в найбільш повному залученні народних депутатів до роботи Верховної Ради. Це – своєрідна форма об'єднання депутатів усередині Верховної Ради, бо ні сесія, ні депутатські групи та фракції, ні індивідуальна робота депутатів не можуть виконувати цієї ролі в повному обсязі.

Кожен комітет, який очолює роботу над певним законопроектом чи проектом іншого акта Верховної Ради України, узагальнює та систематизує пропозиції, поправки і висновки інших комітетів, окремих народних депутатів і готує їх до розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України. Для здійснення законопроектних та інших функцій комітетам надаються, зокрема, такі права: а) публікувати у пресі до внесення на розгляд Верховної Ради у першому читанні законопроекти, що належать до їх компетенції, і звертатися до наукових установ і організацій, громадян та їх об'єднань з пропозицією висловити свою думку щодо них. У разі опублікування законопроекту мають бути зазначені всі автори його в цілому та його структурних частин, а також ініціатори його внесення; б) укладати договори з науковими установами, навчальними закладами та спеціалістами про науково-інформаційний пошук, розробку, доопрацювання та експертизу законопроекту, залучати до цієї роботи працівників міністерств і відомств, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування; в) вносити пропозиції щодо проведення всеукраїнського референдуму.

Верховна Рада України у межах своїх повноважень може створювати також **тимчасові спеціальні комісії** для підготовки і попереднього розгляду питань. Крім того, для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, Верховна Рада може утворювати тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від її конституційного складу. Висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду.

Організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради, її тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій встановлюється законом.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини призначається Верховною Радою для здійснення парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина (ст. 101 Конституції). Рахункова палата створюється для контролю за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України (ст. 98).

Роботу Верховної Ради забезпечує **Апарат Верховної Ради**. Його керівника призначає на посаду та звільняє з посади Верховна Рада. Вона затверджує також структуру свого Апарату (п. 35 ст. 85 Конституції). Організація і порядок діяльності Верховної Ради, статус народних депутатів України визначається виключно законом України.

9.4 Компетенція і функції Верховної Ради України

Компетенцію Верховної Ради України складають закріплені Конституцією України предмети відання та повноваження, необхідні для реалізації функцій Верховної Ради України. У функціях і компетенції Верховної Ради України відображається її соціально-політична роль та місце у механізмі державної влади, у реалізації функцій держави.

Аналіз ст. 92 Конституції України, яка містить перелік питань, що належать до повноважень Верховної Ради України та визначаються чи встановлюються виключно законами України, дає підстави стверджувати, що парламент України за зазначеною класифікацією належить до парламентів з абсолютно визначеною, тобто обмеженою компетенцією.

Компетенція Верховної Ради України встановлюється Конституцією та законами України. Конституція визначає компетенцію Верховної Ради України шляхом закріплення повноважень парламенту (ст. 85), а також кола відносин, які регулюються виключно законами України (ст. 92). Особливість компетенції Верховної Ради виявляється у тому, що Верховна Рада встановлює як свою власну компетенцію, так і компетенцію інших державних органів, закріплюючи її в Конституції України і законах. Значний обсяг повноважень Верховної Ради

України, різноманітність сфер життя держави, на які поширюється компетенція парламенту України, викликає потребу в її класифікації.

У сфері державного будівництва до повноважень Верховної Ради належить: прийняття Конституції України, внесення змін до неї; призначення всеукраїнського референдуму з питання про зміну території України; визначення правового режиму державного кордону; визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; визначення засад регулювання демографічних та міграційних процесів, територіального устрою України, місцевого самоврядування, статусу столиці України, спеціального статусу інших міст; встановлення порядку використання і захисту державних символів, державних нагород, встановлення державних свят та ін. (п.п. 1, 2, 5 ст. 85; п.п. 10, 13, 15, 16 ч. 1 ст. 92; п.п. 4, 5, 7 ч. 2 ст. 92 Конституції).

У сфері формування державних органів і контролю за їх діяльністю до компетенції Верховної Ради належить: призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад у випадках, передбачених Конституцією; призначення на посади та звільнення з посад голови та інших членів Рахункової палати; призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні; дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим (п.п. 15, 16, 17, 28 ст. 85 Конституції України). У цій сфері Верховна Рада також визначає: організацію і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби; судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організацію і діяльність прокуратури, органів дізнання і установ виконання покарань; основи організації і діяльності адвокатури (п.п. 12 і 14 ч. 2 ст. 92 Конституції).

У сфері зовнішньої політики, оборони і державної безпеки Верховна Рада: визначає засади зовнішніх відносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку; надає у встановлений термін згоду на обов'язковість міжнародних договорів України; затверджує рішення про надання Україною позик і економічної допомоги державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснює контроль за їх використанням (пункти 9, 17 частини першої ст. 92; пункти 14, 32 ст. 85 Конституції).

У сфері охорони прав і свобод людини і громадянина та встановлення їх правового статусу Верховна Рада визначає: права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, основні обов'язки громадянина; громадянство; право-суб'єктність громадян; статус іноземців та осіб без громадянства; права корінних народів і національних меншин; основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я, екологічної безпеки та ін.

Верховна Рада визначає засади створення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації (ст. 92 Конституції).

В економічній сфері до повноважень Верховної Ради належить: затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; визначення правового режиму власності; встановлення Державного бюджету і бюджетної системи України; системи оподаткування, податків і зборів; засад створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статусу національної валюти, а також статусу іноземних валют на території України; порядку випуску та обігу державних цінних паперів, їх видів і типів та ін.

Через **повноваження** Верховна Рада реалізує свої **основні функції** як парламент України.

Функції Верховної Ради України – це основні напрями її діяльності в різних сферах суспільних відносин.

Функції і компетенція Верховної Ради пов'язані зі специфікою її конституційно-правового статусу як парламенту змішаного типу. Головними функціями Верховної Ради є: *представницька, законодавча, установча, функція парламентського контролю*. До парламентських функцій належать також *бюджетно-фінансова, функція міжпарламентських зв'язків* та ін. Верховна Рада, як правило, здійснює ці функції, але вони не вважаються головними серед її основних функцій.

Представницька функція Верховної Ради України. Ця функція парламенту України покликана виражати волю народу – основу державної влади. Вона реалізується шляхом проведення періодичних вільних виборів, які спрямовані на виявлення інтересів різних соціальних груп. Мирний перехід державної влади від одних представників суспільства до інших відбувається на основі вільного волевиявлення виборців. Це означає, що серед усіх державних інститутів парламент виступає як орган загальнонародного представництва.

Представництво як спосіб діяльності парламенту України виражається насамперед в обов'язку народних депутатів підтримувати тісні зв'язки з виборцями. Представницька функція Верховної Ради проявляється і в тому, що в законах, які приймаються, знаходить вираження суспільний інтерес. У роботі парламенту відображаються найбільш актуальні питання життєдіяльності держави, суспільства, людини. У цьому аспекті представницька роль парламенту має важливе значення для становлення громадянського суспільства, втілення принципів демократії та правової держави, забезпечення прав людини.

Законодавча функція Верховної Ради є найважливішою і найбільш об'ємною за значенням і змістом. В її межах формується правова система Української держави, забезпечується правове регулювання відносин, що виникають у суспільстві і потребують законодавчого регулювання. Зміст законодавчої діяльності Верховної Ради полягає в підготовці і прийнятті законів. Законодавча функція спрямована на встановлення надійного правопорядку. Вона спрямована на ділове співробітництво парламенту з іншими гілками влади у нормотворчій діяльності, що гарантує стабільність у країні, формування правової основи, подальший розвиток держави і суспільства.

Законодавча функція Верховної Ради – найважливіший напрям її діяльності. Верховна Рада України в межах своєї компетенції приймає закони з питань, що потребують законодавчого регулювання. При цьому вона не має права втручатися до сфери компетенції інших органів, які здійснюють нормотворчу підзаконну діяльність (Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства тощо). Здійснюючи законодавчу функцію, Верховна Рада за допомогою закону надає своєму рішення найвищої юридичної сили, визначаючи тим самим і правову базу організації і діяльності органів виконавчої та судової влади. Право парламенту приймати закони визначає особливе місце Верховної Ради в системі державного механізму України.

Головним змістом законодавчої функції Верховної Ради є прийняття законів. Із змісту Конституції випливає, що Верховна Рада може приймати закон з будь-якого питання у межах своїх повноважень, за винятком тих, які вирішуються виключно всеукраїнським референдумом. Водночас Конституцією передбачається коло питань, які регулюються виключно законами України. Згідно зі ст. 92 Конституції виключно законами України визначаються: права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; громадянство; правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства; права корінних народів і національних меншин; порядок застосування мов. Основну групу питань виключно законодавчого регулювання становлять екологічні, соціальні,

культурні та економічні питання; засади використання природних ресурсів виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку; основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури й охорони здоров'я; екологічної безпеки; правовий режим власності; правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання; засади регулювання демографічних і міграційних процесів.

Виключно законами визначаються основи політичної системи, організація і діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів інформації; організація і порядок проведення виборів і референдумів; організація і порядок діяльності Верховної Ради, статус народних депутатів; організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики; судоустрій, правосуддя; статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, органів і установ виконання покарань; основи організації і діяльності адвокатури. Також лише законами визначаються: територіальний устрій України; засади місцевого самоврядування; статус столиці України; спеціальний статус інших міст; правовий режим державного кордону; основи національної безпеки, організації Збройних Сил і забезпечення громадського порядку; правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації. Традиційними є також законодавче визначення засад цивільно-правової відповідальності; діянь, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями та відповідальність за них.

Крім того, виключно законами встановлюються: Державний бюджет і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види та ін. Законами також встановлюються: порядок використання і захисту державних символів; військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання; державні нагороди; державні свята; одиниці ваги, міри і часу, порядок встановлення державних стандартів; порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний або міграційний режим, відмінний від загального; оголошується амністія (ст. 92 Конституції).

Однією з головних функцій Верховної Ради є *установча функція*. Пріоритетними напрямками діяльності парламенту щодо здійснення цієї функції є формування або участь у формуванні органів виконавчої і судової влади, а також формування власних парламентських структур; призначення і звільнення з посад осіб інших органів державної влади, сприяння формуванню органів місцевого самоврядування.

Таким чином, основними напрямками діяльності Верховної Ради у здійсненні установчої функції є: участь у формуванні органів виконавчої влади; формування органів судової влади; створення парламентських структур; участь у формуванні інших органів державної влади; вирішення питань територіального устрою України і забезпечення формування органів місцевого самоврядування.

Пріоритетним напрямом установчої функції парламенту є призначення виборів Президента у терміни, передбачені Конституцією. Обрання Президента відповідно до ст. 103 Конституції здійснюється громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування терміном на п'ять років.

Роль парламенту у формуванні органів виконавчої влади за чинною Конституцією істотно змінилася. До повноважень Верховної Ради України, зокрема, належить: призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України; призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України; здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції та закону.

Здійснення контролю займає важливе місце в діяльності будь-якого парламенту. Обсяг повноважень парламенту конкретної держави, у тому числі України, в галузі контролю залежить насамперед від ряду чинників: державний устрій; політичний режим; форма правління; історичні умови; традиції, які склалися в політико-правовій сфері. Верховна Рада України, будучи органом, в якому представлені різнобічні соціальні і територіальні інтереси, працюючи, як правило, гласно, відкрито, на виду у виборців, перебуваючи у постійному і тісному (порівняно з іншими центральними органами державної влади) контакті з громадянами завдяки роботі народних депутатів України у виборчих округах, формуючи деякі інші державні органи, приймаючи Державний бюджет

України, має суттєві контрольні права. Ця функція реалізується парламентами усіх країн, де вони є.

Сутність цієї функції проявляється в тому, що в умовах демократично організованої системи поділу влади народів належить право контролювати діяльність усіх владних структур, яким він передав владні повноваження. За межами контролю не повинно бути ні одне державне утворення, в тому числі парламенти. Реалізуючи від імені народу вищу форму контролю (парламентський контроль), вони самі контролюються народом через різні інститути прямої демократії (вибори, референдуми).

Основними напрямками контрольної діяльності Верховної Ради є: контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України; парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та їх захист; бюджетно-фінансовий контроль; прийняття Верховною Радою рішення про направлення запиту до Президента України; запит народного депутата України на сесії Верховної Ради; парламентський контроль за діяльністю органів прокуратури; здійснення парламентського контролю з окремих питань безпосередньо або через тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії.

Одним з пріоритетних напрямів парламентського контролю є контроль за діяльністю Кабінету Міністрів, який відповідальний перед Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України (ч. 2 ст. 113 Конституції). Це зумовлено функціями і повноваженнями Кабінету Міністрів як найвищого органу у системі органів виконавчої влади. Відповідно до ст. 116 Конституції Кабінет Міністрів забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України. Основною формою парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України є розгляд і заслуховування звітів про його діяльність. Одними з найважливіших напрямів діяльності Верховної Ради щодо здійснення парламентського контролю є бюджетно-фінансовий контроль, контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Відповідно до ст. 98 Конституції контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради здійснює Рахункова палата. Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (ст. 101).

Важливою формою парламентського контролю за станом справ у державі, в окремих сферах суспільного життя є запити – парламентські і депутатські. Зокрема, відповідно до Конституції України (ст. 85) Верховна Рада може прийняти рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради

України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу парламенту. Народний депутат має право на сесії Верховної Ради звернутися із запитом до органів Верховної Ради, до Кабінету Міністрів, до керівників інших органів державної влади та місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій на території України, незалежно від підпорядкування і форм власності. При цьому керівники органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його заяви (ст. 86 Конституції).

9.5 Форми та методи діяльності Верховної Ради України

Порядок роботи Верховної Ради, а також її органів та посадових осіб визначається Конституцією, Регламентом Верховної Ради, законами України про комітети Верховної Ради, про статус народного депутата України, іншими законодавчими актами.

Відповідно до цих правових актів основними організаційними (організаційно-правовими) формами роботи Верховної Ради є її *сесії* і *засідання*. Верховна Рада, як це зазначається у Конституції, працює сесійно (ст. 82).

Сесія Верховної Ради (від лат. – засідання) – це термін, протягом якого парламент України проводить свої пленарні засідання та приймає рішення з питань, віднесених до її відання Конституцією та законами України. У перерві між пленарними засіданнями проводяться засідання комітетів та інших органів Верховної Ради.

Сесії Верховної Ради поділяються на *чергові* і *позачергові*. **Чергові сесії** Верховної Ради починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня (ч. 1 ст. 83 КУ). У зв'язку з конституційною визначеністю щодо часу свого початку чергові сесії не скликаються.

Позачергові сесії Верховної Ради із зазначенням порядку денного скликаються Головою Верховної Ради на вимогу не менш як третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради або на вимогу Президента. У разі введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні Верховна Рада збирається у дводенний термін без скликання (ч. 3 ст. 83 Конституції).

Окремо Конституція України та Регламент Верховної Ради регулюють процедуру першої сесії новообраної Верховної Ради. Так, Верховна Рада України збирається на першу сесію не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів. При цьому Верховна Рада згідно з

ч. 2 ст. 82 Конституції України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу. Перше після виборів пленарне засідання Верховної Ради відкриває найстарший за віком народний депутат України

У сесійний період щотижнева робота Верховної Ради та її комітетів починається у вівторок о 10 годині і закінчується у п'ятницю о 14 годині. Понеділок кожного тижня відводиться для самостійної роботи депутатів, пов'язаної із здійсненням депутатських повноважень, для їх роботи в депутатських фракціях або у виборчих округах. Пленарні засідання Верховної Ради проводяться згідно з розкладом засідань, їх відкривають, ведуть і закривають Голова Верховної Ради або його заступники, а на першій сесії новообраної Верховної Ради – найстарший за віком народний депутат.

Головуючий на засіданні Верховної Ради згідно з Регламентом здійснює такі завдання: відкриває, закриває та неупереджено веде засідання, оголошує перерви в засіданнях Верховної Ради; вносить на обговорення проекти законів, постанов, інших актів Верховної Ради, оголошує їх повну назву, редакцію та ініціаторів внесення; інформує про матеріали, що надійшли до Верховної Ради; організовує розгляд питань; повідомляє списки осіб, які записались для виступу; надає слово для доповіді (співповіді), виступу, оголошує наступного промовця; створює рівні можливості депутатам для участі в обговоренні питань; ставить питання на голосування, оголошує його результати; забезпечує дотримання цього Регламенту всіма присутніми на засіданні; робить офіційні повідомлення, а також ті, які вважає за необхідне оголосити; вживає заходів для підтримання порядку на засіданні; має право виправляти фактичні помилки, допущені у виступах на пленарному засіданні; здійснює інші повноваження, що випливають з цього Регламенту. Під час засідання Верховної Ради головуєчий зобов'язаний утриматися від коментарів і оцінок щодо промовців та їх виступів.

Засідання Верховної Ради проводяться відкрито. Закрите засідання може бути проведено за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради (ч. 1 ст. 84 Конституції України).

На початку кожного засідання Верховної Ради головуєчий проводить за допомогою електронних засобів поіменно реєстрацію народних депутатів України, присутніх на засіданні, інформує Верховну Раду про кількість депутатів, про яких відомо, що вони відсутні з поважних причин. На початку першого засідання кожного робочого дня головуєчий оголошує порядок денний на весь день роботи. Питання розглядаються в тій послідовності, в якій їх включено до порядку денного засідання.

Під час засідання Верховної Ради депутати не повинні заважати промовцям і слухачам діями, які перешкоджають викладенню або сприйманню виступу.

У Регламенті Верховної Ради значна увага приділяється питанням дисципліни та етики на пленарних засіданнях. Так, якщо депутат своєю поведінкою заважає проведенню засідання Верховної Ради, головуючий на засіданні попереджає його персонально і закликає до порядку. Після повторного попередження протягом дня головуючий за згодою більшості депутатів від їх фактичної кількості, визначеною без обговорення шляхом голосування, може запропонувати депутату залишити зал до кінця засідання. Якщо депутат відмовляється залишити зал, головуючий на засіданні припиняє засідання до виконання депутатом його вимоги. У таких випадках за висновком комітету, до компетенції якого належать питання депутатської етики, Верховна Рада без обговорення може прийняти рішення про позбавлення депутата брати участь у пленарних засіданнях (до п'яти засідань). Це рішення доводиться до відома виборців через газету «Голос України». У разі брутального порушення дисципліни або перешкод у проведенні засідання головуючий на засіданні може оголосити перерву або закрити засідання.

Обговорення питання порядку денного завершується прийняттям відповідного рішення. Згідно з ч. 2 ст. 84 Конституції України рішення Верховної Ради з будь-якого питання приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування і, як правило, після його обговорення без відхилення від закріплених у Регламенті положень.

Голосування здійснюється депутатами особисто в залі засідань Верховної Ради або у відведеному для таємного голосування місці біля залу засідань.

Регламент передбачає такі види голосування у Верховній Раді: сигнальне, відкрите нефіксоване і відкрите фіксоване (поіменне). При цьому сигнальне застосовується не для прийняття рішення, а оголошується головуючим для того, щоб з'ясувати кількість депутатів, які не підтримують або заперечують проти тієї чи іншої пропозиції. *Сигнальне голосування* проводиться без обговорення і здійснюється підняттям руки; при цьому підрахунок голосів не проводиться і про прийняття рішення не оголошується. Головуючий на засіданні Голова Верховної Ради і його заступники в сигнальному голосуванні участі не беруть.

Відкрите нефіксоване та відкрите фіксоване голосування здійснюються за допомогою електронної системи підрахунку голосів, яка працює в одному з двох режимів: без можливості фіксації персональних результатів голосування кожного депутата; з можливістю фіксації (у тому числі роздруковуванням) персональних результатів голосування кожного депутата.

Поіменне голосування проводиться за пропозицією будь-кого з депутатів, підтриманою не менш як однією третиною народних депутатів, які взяли участь у голосуванні. Результати поіменного голосування роздруковуються відразу після голосування і надаються уповноваженим представникам депутатських груп (фракцій) за їх зверненням, а також для ознайомлення депутатам за їх зверненням.

Таємне голосування шляхом подання бюлетенів застосовується Верховною Радою, як правило, при персональних обраннях, призначеннях, затвердженнях на посади чи до складу колегіальних органів або відкликаннях чи усуненнях з посади.

Згідно зі ст. 91 Конституції України закон України, постанова Верховної Ради та інше рішення (крім процедурного або зазначеного в законі окремо) вважаються прийнятими, якщо після їх обговорення на пленарному засіданні за них проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради. Законопроект про внесення змін до Конституції України вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради. Рішення з процедурних питань приймаються більшістю голосів депутатів, які взяли участь у голосуванні за винятком випадків, передбачених законодавством.

Під час розгляду і обговорення питань порядку денного надається час для доповіді – не менше 30 хвилин, співдовіді – 20 хвилин і заключного слова – 10 хвилин. Виступаючим у обговоренні надається час тривалістю 10 хвилин: для заяв, внесення запитів, резолюцій, виступів у «різному» – 5 хвилин; для виступів щодо кандидатур, процедури та мотивів голосування, пояснень, зауважень, пропозицій, повідомлень і довідок, внесення поправок – 3 хвилини. На пленарному засіданні ніхто не може виступати без дозволу головуючого. При цьому промовець має висловлюватися тільки з того питання, з якого йому надано слово.

9.6 Основи законотворчої діяльності Верховної Ради України

Кожна функція Верховної Ради (законодавча, контрольна, установча та інші) має свій порядок здійснення або свої особливості. Реалізація цих функцій або окремих дій Верховної Ради та її органів, як правило, називається процедурами, або процесом. Відповідно розрізняють законодавчу процедуру, формування органів державної влади (установчу процедуру), процедуру парламентського контролю, бюджетну та інші спеціальні процедури.

Законодавчий процес – це врегульована Конституцією України, Регламентом Верховної Ради та іншими законами України діяльність парламенту по підготовці, розгляду і прийняттю законів та їх оприлюдненню.

Головним видом парламентських процедур є законодавча процедура (законодавчий процес). Вона являє собою передбачений Конституцією та законами України порядок здійснення законодавчої функції і реалізації законодавчих повноважень. Законодавча процедура є складною і багатогранною. Вона поділяється на види і стадії. Основними видами законодавчого процесу (законодавчої процедури) є конституційний процес і звичайний законодавчий процес. Конституційний процес (конституційна процедура) являє собою порядок внесення змін до Конституції (відповідно до ст. 154–159). Звичайний законодавчий процес (законодавча процедура) – порядок прийняття, зміни, скасування законів або призупинення їх дії.

Законодавча процедура складається з ряду процедур (стадій). Це вияв законодавчої ініціативи, обговорення законопроекту, прийняття закону, його підписання й оприлюднення (опублікування). Кожна з таких основних стадій у свою чергу поділяється на окремі етапи, стадії, серед яких розрізняють, зокрема щодо першої стадії: розробку проектів законів; внесення і відкликання законодавчих пропозицій, законопроектів, поправок; розгляд законодавчих пропозицій, законопроектів, поправок у комітетах, тимчасових спеціальних комісіях; щодо другої і третьої стадій законодавчого процесу (розгляд законопроектів і прийняття законів) розрізняють розгляд законопроектів у трьох читаннях тощо. Заклучна стадія законодавчого процесу включає процедуру підписання законів, опублікування і введення їх у дію тощо.

Підготовка законопроекту та внесення його до Верховної Ради. Згідно з Регламентом Верховної Ради розробка проектів законів здійснюється за правом, визначеним законом, за дорученням Верховної Ради, на замовлення на договірній основі, а також в ініціативному порядку. Верховна Рада може доручити розробку проекту закону комітету або тимчасовій спеціальній комісії Верховної Ради, а також Кабінету Міністрів. Розробка законопроекту про Державний бюджет є обов'язком Кабінету Міністрів України, передбаченим Конституцією України (п. 6 ст. 116), і здійснюється ним за правом. В ініціативному порядку законопроекти мають право розробляти громадяни і юридичні особи.

Законодавча ініціатива – це офіційне внесення до Верховної Ради уповноваженим суб'єктом законопроекту або законодавчої пропозиції.

Законопроект та законодавча пропозиція – дві основні форми реалізації права законодавчої ініціативи. При цьому під законопроектом розуміється текст майбутнього закону з усіма його атрибутами (преамбулою, статтями,

параграфами тощо), а під законодавчою пропозицією – ідея або концепція майбутнього закону. Регламент Верховної Ради передбачає можливість застосування ще й такої форми, як поправка. Поправкою вважається пропозиція до іншої пропозиції, що доповнює, змінює чи скасовує частину основної пропозиції. Законопроекти та законодавчі пропозиції, які вносяться на ім'я Верховної Ради, реєструються в Апараті Верховної Ради. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України згідно зі ст. 93 Конституції України мають: Президент України; народні депутати України; Кабінет Міністрів України. Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

Перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи є вичерпним. Це означає, що будь-яка інша особа або орган можуть в ініціативному порядку розробляти законопроекти або законодавчі пропозиції, але вносяться вони до Верховної Ради лише визначеними Конституцією України суб'єктами права законодавчої ініціативи. Наявність у суб'єкта права законодавчої ініціативи означає, що Верховна Рада зобов'язана розглянути внесений ним законопроект або законодавчу пропозицію.

Конституція України суттєво обмежує коло суб'єктів права законодавчої ініціативи при перегляді Конституції та внесенні до неї змін і доповнень. Так, законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України тільки Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради.

Особа, яка має право законодавчої ініціативи або представляє орган, що має право законодавчої ініціативи, вносить на ім'я Верховної Ради законодавчі пропозиції, законопроекти, поправки (документи законодавчої ініціативи) у письмовій формі за своїм підписом. Законодавчі пропозиції і проекти законів вносяться разом із супровідною запискою, яка має містити обґрунтування необхідності їх розробки або прийняття, а також характеристику цілей, завдань і основних положень майбутніх законів, вказівку на їх місце в системі чинного законодавства, очікувані соціально-економічні та інші наслідки їх застосування. У разі внесення законодавчої пропозиції, законопроекту або поправки, реалізація яких потребує матеріальних чи інших витрат за рахунок державного або місцевих бюджетів, додаються їх фінансово-економічне обґрунтування та пропозиції щодо покриття цих витрат.

Верховна Рада розглядає законопроекти на пленарних засіданнях. Розгляд і прийняття законопроекту (закону) включає і схвалення основних положень в основному, обговорення і схвалення постатейно та в цілому (розгляд у трьох читаннях). Кількість повторних читань законопроекту не обмежується. При першому читанні законопроекту Верховна Рада заслуховує доповідь його

ініціатора, співдоповіді ініціаторів внесення кожного альтернативного законопроекту (якщо такі є) в порядку їх надходження, співдоповідь головного парламентського комітету, заслуховує відповіді на запитання, обговорює основні положення законопроекту і його структуру (частини, розділи, глави, повноту і послідовність їх викладення), заслуховує пропозиції та зауваження щодо них, розглядає пропозиції про опублікування законопроекту для народного обговорення, розглядає проект закону про внесення змін чи доповнень до чинних законів, інші проекти рішень Верховної Ради, внесені ініціатором.

Основним у розгляді законопроекту є його друге читання. Законопроект до другого читання подається у вигляді порівняльної таблиці, яка містить: законопроект, прийнятий у першому читанні за основу; усі внесені і не відкликані в установленому порядку пропозиції, поправки із зазначенням ініціаторів їх внесення; текст запропонований головним комітетом в остаточній редакції. Під час другого читання народні депутати на пленарному засіданні Верховної Ради проводять постатейне обговорення законопроекту та здійснюють постатейне голосування. За результатами другого читання законопроекту Верховна Рада після скороченого обговорення може прийняти рішення про: прийняття законопроекту у другому читанні, підготовку його до третього читання; відхилення законопроекту; повернення законопроекту на доопрацювання з наступним поданням його на повторне друге читання; опублікування для народного обговорення законопроекту в редакції, прийнятій у першому або другому читанні, доопрацювання з урахуванням наслідків обговорення і повторне подання його на друге читання; повернення законопроекту на доопрацювання з наступним поданням його на третє читання.

Законопроект, підготовлений до третього читання, висновки відповідних комітетів та інші матеріали поширюються серед депутатів не пізніш як за два, а пов'язані з Конституцією – за чотири дні до його розгляду на засіданні Верховної Ради.

Під час третього читання Верховна Рада обговорює законопроект разом з іншими документами у такій послідовності: закінчення постатейного голосування щодо всіх статей законопроекту, якщо воно не було до кінця здійснено під час другого читання; прийняття постанови про схвалення внесеного Кабінетом Міністрів плану організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів для впровадження закону в життя; прийняття законопроектів про внесення змін, доповнень до чинних законів; голосування щодо частин законопроекту; прийняття законопроекту в цілому; прийняття в цілому проекту закону або постанови про порядок введення прийнятого закону в дію. За результатами третього читання

законопроекту Верховна Рада може прийняти рішення про: прийняття закону в цілому; відхилення законопроекту; повернення законопроекту на доопрацювання з наступним його поданням на повторне третє читання; відкладення голосування щодо законопроекту в цілому до прийняття інших рішень; схвалення тексту законопроекту в цілому і винесення його тексту на всеукраїнський референдум, якщо законопроект стосується питання, зазначеного в ст. 73 Конституції (про зміну території України).

Тексти закону та інших законодавчих актів, прийнятих Верховною Радою, оформляються Апаратом Верховної Ради і в п'ятиденний термін підписуються Головою Верховної Ради, після чого закон невідкладно надсилається на підпис Президентові, який підписує закон, беручи його до виконання. Закон, переданий Президентові, має бути підписаний ним протягом 15 днів з дня отримання та офіційно оприлюднений. Він набирає чинності через 10 днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування (ст. 94 Конституції України).

Контрольні питання

1. Конституційна організація державної влади в Україні.
2. Поняття органу держави, його ознаки та конституційний статус.
3. Система та види органів держави. Конституційні принципи організації та діяльності органів державної влади. Державний апарат.
4. В чому полягають принципи організації та діяльності державного апарату
5. Конституційний склад і структура Верховної Ради України.
6. Основні функції і повноваження Верховної Ради України.
7. Основні форми діяльності Верховної Ради України.
8. Законодавча процедура (процес): основні види та стадії.
9. Особливості конституційно-правового статусу Рахункової палати.
10. Особливості конституційно-правового статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти і література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 (редакція від 02.03.2014) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

2. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17.11.2011 // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 10. – Ст. 73.
3. Про Центральну виборчу комісію України: Закон України від 30.06.2004 // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 36. – Ст. 448.
4. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.
5. Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14–15, № 16–17. – Ст. 133.
6. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності: Указ Президента України від 10 червня 1997 р. // Офіційний вісник України. – 1997. – № 24. – Ст. 11.
7. Конституційне право України : підручник для студ. вищих навч. закл. / Л.К. Байрачна та ін. – Х. : Право, 2010. – 543 с.
8. Конституційне право України: навч. посіб. / О.О. Майданник. – К.: Алерта, 2011. – 380 с.
9. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. В.Я. Тацій, В.М. Литвин, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін.; [2-ге вид., перероб. і доп.] – Х.: Право, 2011. – 1128 с.
10. Погорілко В.Ф. Конституційне право України: підручник / В.Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – 2-ге вид., переробл. та доопр. – К.: Прав. єдність: Алерта, 2010. – 432 с.
11. Скрипнюк О.В. Конституційне право України : підручник / О.В.Скрипнюк. – К.: Ін Юре, 2010. – 672 с.

Додаткові нормативно-правові акти і література

1. Берназюк І. М. Конституційно-правові основи опозиційної діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / І.М. Берназюк; Держ. вищ. навч. заклад, «Київ. нац. економ. ун-т ім. В. Гетьмана». – К., 2010. – 19 с.
2. Богачова О.В. Моделювання діяльності щодо планування вітчизняного законотворення з урахуванням відповідного зарубіжного досвіду / О.В. Богачова // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 101–105.
3. Бринцев В. Законодавче забезпечення окремих форм парламентського контролю відповідно засад, встановлених Конституцією України / В. Бринцев // Вибори та демократія. – 2009. – № 2. – С. 20–25.
4. Євграфова Є. Деякі теоретико-практичні аспекти конституційної процедури законотворення в Україні / Є. Євграфова // Вісник Академії правових наук України. – 2009. – № 4. – С. 40–49.

5. Ковальчук О. Двохпалатний парламент: яким він може бути в Україні / О. Ковальчук // Право України. – 2004. – № 7. – С. 118–121.

6. Кульчицька О. Особливості реалізації повноважень депутатських фракцій у Верховній Раді України / О. Кульчицька // Часопис Академії адвокатури України. – 2009. – № 3. – С. 1–7.

7. Мартинюк Р. Парламентська відповідальність уряду в зарубіжній та вітчизняній практиці: компаративний аналіз / Р. Мартинюк // Вибори та демократія. – 2010. – № 1 (23). – С. 54–62.

8. Назаренко Я.М. Номінаційна (установча) функція Верховної Ради України: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Я.М. Назаренко; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2011. – 18 с.

9. Омельченко Н.Л. Конституційно-правові основи законодавчої функції Верховної Ради України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н.Л. Омельченко; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2011. – 198 с.

РОЗДІЛ 10

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ

10.1 Поняття та структура конституційно-правового статусу народного депутата України

Відповідно до ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Єдиний орган законодавчої влади в Україні – парламент – складається з 450 народних депутатів, які обираються на основі демократичних принципів.

Мандат (лат. *mandatum* – наказ, доручення) – це документ, який засвідчує легітимність (законність) повноважень депутата будь-якого представницького органу, а також обсяг повноважень, прав та привілеїв депутата.

Характер депутатського мандата обумовлює депутатська недоторканність (імунітет), право на винагороду за депутатську діяльність, а також форма стосунків депутата з виборцями. Депутатський мандат може бути *імперативним* або *загальнонаціональним*. У більшості цивілізованих країн депутатський мандат є загальнонаціональним (або вільним). Депутат вважається представником всієї нації (тобто народу, держави), а не лише окремого виборчого округу. Депутат не може бути обмежений наказами виборців, а виборці не можуть відкликати депутата. У соціалістичних та деяких постсоціалістичних країнах існує імперативний мандат, характерною ознакою якого є відповідальність депутата перед виборцями свого округу, які мають право давати накази депутатові і навіть відкликати його у випадках, передбачених законом. В Італії, ФРН, Японії та деяких інших країнах імперативний мандат забороняється конституцією. Мандат народного депутата України з прийняттям Конституції України 1996 р. став вільним, адже тепер депутат не може бути відкликаний виборцями чи бути пов'язаним наказами виборців. Водночас мандат депутата місцевої ради все ще залишається імперативним.

Законодавство про статус депутатів в Україні складають: Конституція України (статті 76, 78–81, 86, 93), Закон України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р., Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р., Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. та інші законодавчі акти.

Народний депутат України – це представник українського народу у Верховній Раді України і уповноважений ним здійснювати повноваження, передбачені Конституцією та законами України.

Він зобов'язаний виражати і захищати інтереси суспільства та своїх виборців, брати активну участь у здійсненні законодавчої, установчої та контрольної функцій Верховної Ради України. Народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. Не може бути обраним до Верховної Ради громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

Перед вступом на посаду народні депутати України складають перед парламентом України **присягу**: «Присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу. Присягаю додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників». Присягу зачитує найстарший за віком народний депутат України перед відкриттям першої сесії новообраної Верховної Ради, після чого депутати скріплюють присягу своїми підписами під її текстом. Відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата.

Повноваження народних депутатів України починаються з моменту складення присяги, а припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради. Достроково вони можуть бути припинені у випадках: 1) складення повноважень за його особистою заявою; 2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; 3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім; 4) припинення його громадянства або виїзд на постійне проживання за межі України; 5) смерті. Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, тобто за таке рішення має проголосувати не менше ніж 226 народних депутатів України.

Народний депутат України здійснює свої повноваження **на постійній основі**. Це означає, що його діяльність як члена парламенту є його основною роботою на весь період повноважень. Він не може бути членом Кабінету Міністрів України, керівником центрального органу виконавчої влади, мати інший представницький мандат чи одночасно бути на державній службі, обіймати посаду міського, сільського, селищного голови. Статус депутата несумісний із здійсненням будь-якої іншої діяльності за сумісництвом з отриманням матеріальної винагороди, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання

обов'язків народного депутата час. Народний депутат не може залучатись як експерт органами досудового слідства, прокуратури, суду, займатися адвокатською діяльністю, входити до складу керівництва правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку. Зайняття депутатом посади, не сумісної з депутатським мандатом, веде до припинення депутатських повноважень у встановленому законодавством порядку. Така ситуація виникає тоді, коли, наприклад, Президент України призначає народного депутата України на посаду в органах державної виконавчої влади.

У разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності повноваження народного депутата України припиняються на підставі закону за рішенням суду.

Депутат як член парламенту користується правом ухвального голосу з усіх питань, що розглядаються на засіданнях Верховної Ради та її органів, до складу яких він входить. Депутат, який не є членом певного органу Верховної Ради, може брати участь у його роботі з правом дорадчого голосу.

Народні депутати мають право об'єднуватися в депутатські фракції та депутатські групи. Народний депутат має право бути членом лише однієї зареєстрованої депутатської фракції (групи). Він може вільно вийти зі складу депутатської фракції (групи) або не входити до жодної зареєстрованої депутатської фракції чи депутатської групи.

На пленарних засіданнях парламенту народний депутат **має право**:

- 1) обирати і бути обраним на посади Голови Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України;
- 2) обирати і бути обраним до органів Верховної Ради України;
- 3) пропонувати питання для розгляду Верховною Радою України або її органами;
- 4) виступати із законодавчою ініціативою у Верховній Раді України;
- 5) звертатися із депутатськими запитами, вимагати відповіді на них;
- 6) брати участь у дебатах, ставити запитання доповідачам, головуючому на засіданні;
- 7) виступати з обґрунтуванням своїх пропозицій і з мотивів голосування;
- 8) висловлювати свою думку щодо кожного питання, яке розглядається на засіданні;
- 9) висловлювати думку щодо кандидатів, які обираються чи призначаються на посади, звільняються з посад Верховною Радою України, а також щодо яких Верховна Рада України надає згоду на призначення і звільнення з посад;
- 10) порушувати питання про заміну головуючого на пленарному засіданні Верховної Ради України;
- 11) порушувати питання про довіру складу органів, утворених Верховною Радою України, а також посадовим особам, яких обрано, призначено на посади або щодо призначення на посади яких Верховною Радою України надано згоду у випадках, передбачених Конституцією України;

12) порушувати питання про перевірку діяльності підприємств, установ, організацій, розташованих на території України і щодо яких є дані про порушення ними законодавства України, про створення з цією метою тимчасових слідчих комісій; 13) передавати для внесення до протоколу і стенографічного бюлетеня засідання текст свого виступу, окремої думки, заяви-пропозиції і зауваження з питань, що розглядаються Верховною Радою України.

Право законодавчої ініціативи народного депутата реалізується у формі внесення до Верховної Ради України: а) законопроекту; б) проекту постанови; в) іншої законодавчої пропозиції.

Народний депутат має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до Президента України, органів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, керівників інших органів державної влади та місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств установ та організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності.

Депутатський запит – це вимога народного депутата, яка заявляється на сесії Верховної Ради України до Президента України, до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції.

Депутатський запит вноситься у письмовій формі і розглядається на засіданні Верховної Ради. Парламент приймає рішення про направлення депутатського запиту відповідному органу або посадовій особі однією п'ятою від її конституційного складу. Народний депутат має право дати оцінку відповіді на свій депутатський запит. По відповіді на депутатський запит може бути проведено обговорення, якщо на ньому наполягає не менше однієї п'ятої від конституційного складу Верховної Ради України. Запит народного депутата до Президента України має бути попередньо підтриманий не менш як третиною від конституційного складу Верховної Ради України. Рішення про направлення запиту до Президента України Верховна Рада приймає більшістю від її конституційного складу.

Народний депутат при пред'явленні посвідчення користується правом безперешкодно відвідувати органи державної влади та місцевого самоврядування, а також правом безперешкодного доступу на всі підприємства, в установи та організації, розташовані на території України, незалежно від їх підпорядкування, форм власності, режиму секретності.

Депутат як представник державної влади у разі порушення прав та інтересів громадян та інших порушень законності має право на місці вимагати припинення порушення або звертатися з вимогою до відповідних органів і посадових осіб припинити такі порушення.

Водночас відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 р. народний депутат не має права звертатися до органів і посадових осіб, що здійснюють функції дізнання і досудового слідства, з вимогами і пропозиціями з питань, які стосуються проведення дізнання та досудового слідства у конкретних кримінальних справах.

Народний депутат має право на депутатське звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та підпорядкування, об'єднань громадян з питань, пов'язаних з депутатською діяльністю, і брати участь у розгляді порушених ним питань.

Депутатське звернення – викладена в письмовій формі пропозиція народного депутата, звернена до органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції.

Народний депутат має право безоплатного виступу з питань його депутатської діяльності не рідше одного разу на місяць у друкованих засобах масової інформації, на радіо (до 10 хвилин на місяць) та телебаченні (до 20 хвилин на місяць), засновником (співзасновником) яких виступають органи державної влади, організації або установи, що фінансуються повністю або частково за рахунок коштів державного бюджету. Редакції газет, засновниками яких є органи державної влади, зобов'язані публікувати подані народним депутатом матеріали не рідше одного разу на місяць обсягом до 1/16 загальної газетної площі.

Народний депутат України **зобов'язаний**: 1) дбати про благо України і добробут Українського народу, захищати інтереси виборців та держави; 2) додержуватися вимог Конституції та законів України, додержуватися присяги народного депутата України; 3) бути присутнім та особисто брати участь у засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано; 4) особисто брати участь у голосуванні з питань, що розглядаються Верховною Радою України та її органами; 5) виконувати доручення Верховної Ради України, відповідного комітету, депутатської фракції (групи), тимчасової спеціальної або тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України, до складу яких його обрано; 6) інформувати Верховну Раду України та її органи, до складу яких його обрано, про виконання доручень Верховної Ради України та її

органів; 7) додержуватись вимог трудової дисципліни та норм депутатської етики; 8) як член депутатської фракції (групи): додержуватись вимог Положення про депутатську фракцію (групу); виконувати функції, закріплені Положенням про депутатську фракцію (групу); представляти інтереси депутатської фракції (групи) у комітеті, тимчасовій спеціальній або тимчасовій слідчій комісії, до складу яких його обрано; 9) як член комітету, тимчасової спеціальної або тимчасової слідчої комісії: бути присутнім на засіданнях комітету, підкомітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії, до складу яких його обрано, та брати участь у їх роботі; додержуватись порядку та норм депутатської етики на засіданнях комітету, його підкомітетів, тимчасової спеціальної або тимчасової слідчої комісії та робочих груп органів Верховної Ради України; виконувати доручення комітету, підкомітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії, визначені їх рішеннями; 10) завчасно повідомляти про неможливість бути присутнім на засіданні Верховної Ради України чи її органів керівників цих органів; 11) постійно підтримувати зв'язки з виборцями, вивчати громадську думку, потреби і запити населення; 12) інформувати виборців про свою депутатську діяльність через засоби масової інформації, на зборах виборців періодично, але не рідше двох разів на рік; 13) розглядати звернення виборців; 14) проводити особистий прийом громадян; 15) здійснювати безпосередньо або із залученням своїх помічників-консультантів, представників громадськості контроль за розглядом у органах державної влади та місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях пропозицій, заяв та скарг громадян, які надійшли на його ім'я; 16) використовувати депутатські бланки лише для офіційних запитів, звернень та листів, які підписуються ним власноручно.

10.2 Конституційні гарантії діяльності народного депутата України.

Депутатський імунітет та індемнітет

Чинне законодавство передбачає *систему гарантій*, які покликані забезпечити ефективність діяльності народного депутата України. До них належать: депутатська недоторканність, особливий порядок притягнення депутата до відповідальності, створення належних умов для виконання депутатських повноважень, забезпечення інформаційними матеріалами та юридичною допомогою, право на використання засобів масової інформації та технічних засобів, право мати до тридцяти одного помічника-консультанта, забезпечення народних депутатів жилими приміщеннями, щомісячне відшкодування витрат, пов'язаних із виконанням депутатських повноважень, право на першочергове поселення в готелі, право на безоплатний проїзд,

звільнення народного депутата від призову на військову службу або збори, державне страхування народного депутата, фінансове, медичне та соціально-побутове забезпечення народного депутата, право народного депутата після закінчення строку його повноважень на попередню роботу (посаду) тощо.

Ніхто не має права обмежувати повноваження народного депутата України, за винятками, передбаченими Конституцією України. При запровадженні надзвичайного чи військового стану громадянські права і депутатські повноваження народного депутата України не обмежуються.

Народному депутату України гарантується депутатська недоторканність на весь строк здійснення депутатських повноважень. Він не може бути без згоди Верховної Ради України притягнутий до кримінальної відповідальності, затриманий чи заарештований. Обшук, затримання народного депутата чи огляд особистих речей і багажу, транспорту, жилого чи службового приміщення народного депутата, а також порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції та застосування інших заходів, що відповідно до закону обмежують права і свободи народного депутата, допускаються лише у разі, коли Верховною Радою України надано згоду на притягнення його до кримінальної відповідальності, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо. Питання щодо доцільності збереження депутатської недоторканності у такому вигляді є предметом дискусії серед політиків та науковців.

На Апарат парламенту покладається зобов'язання забезпечити народного депутата актами Верховної Ради, а на вимогу народного депутата також актами Президента України, нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів та інших центральних органів виконавчої влади, рішеннями Конституційного Суду, Верховного Суду, офіційними матеріалами Рахункової палати і Центральної виборчої комісії. Органи влади Автономної Республіки Крим, органи державної влади та місцевого самоврядування при зверненні до них народного депутата зобов'язані надати йому офіційні матеріали щодо своєї діяльності. На вимогу народного депутата посадові особи органів державної влади, місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій зобов'язані забезпечити його консультаціями відповідних фахівців з питань депутатської діяльності і надати невідкладно, а за відсутності такої можливості – не пізніш як у п'ятиденний строк, необхідні інформацію і документацію.

Народний депутат може мати до тридцяти одного помічника-консультанта, які працюють за строковим трудовим договором на постійній основі чи за сумісництвом або на громадських засадах. Помічником-консультантом народного депутата може бути лише громадянин України, що

має середню спеціальну чи вищу освіту і вільно володіє державною мовою. Він звільняється з попереднього місця роботи в порядку переведення в зазначений у його заяві і поданні народного депутата термін. Депутат самостійно визначає кількість помічників-консультантів, які працюють за строковим трудовим договором на постійній основі, за сумісництвом і на громадських засадах у межах загального фонду, який встановлюється йому для оплати праці помічників-консультантів постановою Верховної Ради України; здійснює їх підбір, розподіляє обов'язки між ними та здійснює особисто розподіл місячного фонду заробітної плати помічників-консультантів.

Час роботи народного депутата у Верховній Раді України зараховується до стажу державної служби, а також до його загального і безперервного стажу роботи, стажу роботи (служби) за спеціальністю, стажу роботи, який дає право на встановлення процентних надбавок до заробітної плати та одержання одноразової винагороди за вислугу років (за стаж роботи за спеціальністю на даному підприємстві), процентної надбавки за вислугу років, виплату винагороди за підсумками роботи. У день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання народним депутатам попереднього скликання Головою Верховної Ради України попереднього скликання присвоюється перша категорія, перший ранг державного службовця.

Народному депутату після закінчення терміну його повноважень, а також у разі дострокового їх припинення за особистою заявою про складення ним депутатських повноважень надається попередня робота (посада), а у разі неможливості (ліквідація підприємства, установи, організації) він зараховується до резерву кадрів Головного управління державної служби України.

Народний депутат користується на території України правом безоплатного проїзду на всіх залізничних, автомобільних, повітряних, водних внутрішніх шляхах. Це право поширюється також на особу, яка супроводжує депутата – інваліда першої групи.

До юридичних умов, які визначають статус депутатів, треба віднести *індемнітет* та *імунітет* парламентаріїв. Поняття *індемнітету* (від англ. *indemnity*, від лат. *indemnitas* – безвтратність) означає: 1) член парламенту не несе юридичної відповідальності за свої висловлювання і голосування під час виконання обов'язків у представницькому органі. В теорії і практиці англomовних країн цей термін замінений поняттям *привілею свободи слова*. В деяких країнах цьому принципу надають дещо звуженого значення. Так, у Латвії та ФРН депутати на загальних підставах несуть відповідальність за наклеп, а у Литві – за наклеп і образи; 2) винагорода (депутатів) за парламентську діяльність, включаючи покриття витрат на офіс, листування, поїздки тощо. Наприклад, у 1998 р. компенсації на утримання своїх бюро і

службовців, річний оклад депутата Бундестага ФРН складав 141 тис. 900 марок, але з цієї суми відраховують податки. Однак до цього додаються кошти на оплату депутатського бюро у виборчому окрузі, зарплату секретарів і помічників. Депутат не вносить плату до страхового і пенсійного фондів. У деяких країнах (Фінляндія, Франція, Японія) депутатський індемнітет прирівнюється до платні чиновників вищого розряду, тобто міністрів.

Щодо *депутатського імунітету* (англ. *immunit*i, лат. *smmunitas* – звільнення від чогось), тобто недоторканності депутатів парламентів, то це означає заборону арешту або притягнення до судової відповідальності депутата за всі його дії, включаючи дії, що здійснені ним не при виконанні парламентських обов'язків. Недоторканністю депутати користуються тільки на час дії депутатського мандата. В літературі правильно підкреслюється, що зміст і обсяг депутатського імунітету в різних країнах неоднакові, але ніде він не має абсолютного характеру. Практично в усіх країнах депутат позбавляється іменітету у випадку затримання його на місці злочину: арешт здійснюється без санкції парламенту. У ФРН без дозволу парламенту не можна пред'являти навіть цивільні позови. 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. У Фінляндії це можливо у випадку, коли його дії кваліфікують як злочин, за вчинення якого передбачено позбавлення волі на строк не менше, ніж шість місяців, у Швеції, якщо міра покарання визначена в два роки, а в Македонії, Словенії, Хорватії та Югославії – п'ять років позбавлення волі. У цілому тенденції розвитку конституційного права в сучасних умовах характеризуються послабленням депутатського імунітету.

Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп.

Якщо депутат своєю поведінкою заважає проведенню засідання Верховної Ради, головуючий попереджає його персонально. Після повторного попередження протягом дня головуючий за згодою більшості депутатів (визначеною шляхом голосування без обговорення) може запропонувати депутату залишити зал до кінця засідання. Якщо депутат відмовляється залишити зал, головуючий припиняє засідання до виконання його вимоги. В таких випадках Верховна Рада може прийняти рішення про позбавлення депутата права брати участь у пленарних засіданнях (до п'яти засідань).

Якщо депутат вживає образливі чи лайливі висловлювання щодо інших депутатів або вчиняє дії, не сумісні з правилами депутатської етики, Верховною

Радою можуть бути застосовані до нього такі заходи впливу, як: попередження, позбавлення права виступу на даному засіданні, позбавлення депутата права брати участь у пленарних засіданнях (до п'яти засідань), догана, сувора догана з наступним повідомленням про них у газеті «Голос України».

У разі невиконання депутатських обов'язків питання про поведінку депутата розглядається Верховною Радою або Комітетом Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України. Депутат може бути виведений зі складу комітету чи тимчасової комісії Верховної Ради за систематичну неучасть в їх роботі. Після закінчення кожної сесії Верховної Ради за поданням Апарату Верховної Ради в газеті «Голос України» окремо друкуються відомості про відсутність депутатів на сесії без поважних та з невідомих причин. За дні відсутності без поважних причин на засіданнях Верховної Ради чи її органів депутату не провадяться виплати, пов'язані з виконанням депутатських обов'язків.

10.3 Особливості правового статусу депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим

Верховна Рада Автономної Республіки Крим складається зі 100 депутатів, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Організація і проведення виборів депутатів Верховної Ради автономії визначається Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 р.

Правовий статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим, встановлює правові і соціальні гарантії здійснення ним депутатських повноважень визначає Закон України «Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим» від 22.12.2006.

Депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим може бути громадянин України, який має право голосу, на день виборів досяг 18 років, проживає в Україні не менше п'яти років. Не може бути обраним до Верховної Ради автономії громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку. Депутат Верховної Ради автономії не може мати іншого представницького мандата.

Голова Верховної Ради автономії, його перший заступник і заступник, голови постійних комісій Верховної Ради автономії здійснюють свої повноваження на постійній основі. Депутат Верховної Ради автономії, який працює на постійній основі, не має права суміщати свою депутатську діяльність

з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

Депутат Верховної Ради Автономної Республіки Крим зобов'язаний брати активну участь у діяльності Верховної Ради та її органів, виконувати їх доручення. На час проведення засідань Верховної Ради автономії, її постійних комісій, а також для здійснення депутатських повноважень в інших випадках, передбачених законодавством, депутат звільняється від виконання виробничих або службових обов'язків з відшкодуванням йому середньої заробітної плати за основним місцем роботи та інших витрат, пов'язаних з депутатською діяльністю, за рахунок коштів бюджету автономії. Він не може використовувати свій депутатський мандат у цілях, не пов'язаних з депутатською діяльністю.

Повноваження депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради. Повноваження депутата Верховної Ради автономії припиняються достроково за рішенням її Верховної Ради у випадках: 1) складення повноважень за його особистою заявою; 2) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього; 3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім; 4) припинення громадянства України або вибуття на постійне місце проживання за межі України; 5) відкликання виборцями; 6) смерті; 7) в інших випадках, передбачених чинним законодавством.

Зайняття депутатом посади, не сумісної з депутатським мандатом, означає припинення його повноважень з моменту зайняття такої посади. У разі дострокового припинення повноважень депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим згідно із законодавством проводяться вибори депутата замість вибулого.

Підставами для відкликання виборцями обраного ними депутата є: 1) порушення депутатом Конституції і законів України, інших актів законодавства України, Конституції та нормативно-правових актів Автономної Республіки Крим; 2) незадовільне виконання депутатських обов'язків, визначених Законом України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» та іншими законами України; 3) використання депутатського мандата в особистих та корисливих цілях, систематичне порушення норм етики і моралі.

Депутат, здійснюючи депутатські повноваження, повинен дотримуватися таких **правил депутатської етики**: 1) керуватися загальнодержавними інтересами та інтересами Автономної Республіки Крим; 2) не використовувати депутатський мандат в особистих інтересах чи в корисливих цілях; 3) керуватися у своїй діяльності та поведінці загальновизнаними принципами

порядності, честі та гідності; 4) не розголошувати відомостей, що становлять державну або іншу таємницю, яка охороняється законом, інших відомостей з питань, що розглядалися на закритих засіданнях Верховної Ради Автономної Республіки Крим та її органів і не підлягають за їх рішенням розголошенню, та відомостей, які стосуються таємниці особистого життя депутата або громадянина, що охороняється законом, чи стали йому відомі у зв'язку з його участю в депутатських перевірках; 5) не допускати образливих висловлювань, не використовувати в публічних виступах недостовірні або неперевірені відомості стосовно органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій, їх керівників та інших посадових чи службових осіб, депутатських фракцій, окремих депутатів; 6) не приймати будь-яких гонорарів, подарунків, не отримувати винагород безпосередньо чи опосередковано за дії, пов'язані із здійсненням ним депутатських повноважень. Регламентом Верховної Ради Автономної Республіки Крим можуть бути встановлені також інші правила депутатської етики та заходи впливу на тих депутатів, які порушують ці правила.

Депутати мають рівні права, які забезпечують їх активну участь у діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим та її органів, виконання депутатських обов'язків.

Депутат користується правом вирішального голосу з усіх питань, що розглядаються на засіданнях Верховної Ради Автономної Республіки Крим та її органів, до складу яких його обрано, і при голосуванні з кожного питання має один голос, подаючи його за чи проти прийняття рішення або утримуючись від прийняття рішення.

Депутат особисто здійснює своє право на голосування.

Депутат у Верховній Раді Автономної Республіки Крим **має право:**

1) голосувати з усіх обговорюваних питань на засіданнях Верховної Ради Автономної Республіки Крим та її органів, до складу яких його обрано; 2) обирати і бути обраним на будь-яку посаду у Верховній Раді Автономної Республіки Крим; 3) на самовідвід у разі висунення його кандидатури на будь-яку посаду у Верховній Раді Автономної Республіки Крим та її органах; 4) на відставку за особистою заявою у разі обрання на будь-яку посаду у Верховній Раді Автономної Республіки Крим та її органах; 5) ставити запитання до доповідачів і співдоповідачів на засіданнях Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 6) ставити запитання до членів Ради міністрів Автономної Республіки Крим з питань, що належать до їх компетенції; 7) брати участь у дебатах з усіх обговорюваних питань, вносити письмово пропозиції, зауваження, поправки; 8) робити заяви і вносити пропозиції щодо порядку

ведення засідання і дотримання Регламенту Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 9) пропонувати кандидатури на посади у Верховній Раді Автономної Республіки Крим, крім зазначених у пунктах 2, 6 частини третьої статті 29 Конституції Автономної Республіки Крим; 10) виступати з обґрунтуванням своїх пропозицій і з мотивів голосування; 11) порушувати у порядку, передбаченому Конституцією Автономної Республіки Крим, Законом України "Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим", Регламентом Верховної Ради Автономної Республіки Крим та іншими нормативно-правовими актами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, питання про недовіру складу органів, які утворюються, обираються і формуються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, а також посадовим особам, які обираються, призначаються нею; 12) відповідно до Регламенту Верховної Ради Автономної Республіки Крим пропонувати питання до порядку денного сесії і пленарних засідань Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 13) брати участь у засіданнях Президії Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також постійних, тимчасових комісій Верховної Ради Автономної Республіки Крим, підкомісій, робочих груп, до складу яких він не входить, з правом дорадчого голосу; 14) розробляти і вносити на розгляд Верховної Ради Автономної Республіки Крим та її органів проекти нормативно-правових та інших актів, а також вносити пропозиції щодо їх зміни і доповнення, відкликати внесені ним проекти нормативно-правових актів; 15) порушувати питання про винесення проекту нормативно-правового або іншого акта на загальне обговорення населенням Автономної Республіки Крим або на республіканський (місцевий) референдум; 16) оголошувати звернення, заяви на засіданнях Верховної Ради Автономної Республіки Крим та її органів; 17) одержувати проекти нормативно-правових та інших актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також копії нормативно-правових та інших актів, прийнятих Верховною Радою Автономної Республіки Крим та її Президією, документів, законів України та інших матеріалів, необхідних для здійснення депутатських повноважень; 18) входити до складу однієї депутатської фракції Верховної Ради Автономної Республіки Крим, працювати в депутатській фракції, виходити зі складу депутатської фракції Верховної Ради Автономної Республіки Крим у порядку, встановленому цим Законом, Регламентом Верховної Ради Автономної Республіки Крим та іншими нормативно-правовими актами Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 19) долучати підписані тексти своїх виступів до стенограми засідання Верховної Ради Автономної Республіки Крим, якщо не вдалося скористатися часом на виступ у зв'язку з припиненням обговорення; 20) порушувати перед Верховною Радою Автономної Республіки Крим та її

органами питання про перевірку відповідними органами діяльності міністерств та республіканських комітетів, комісій, керівників органів, які утворює, обирає і формує Верховна Рада Автономної Республіки Крим, та посадових осіб, яких вона призначає, обирає або затверджує, щодо яких є дані про порушення законодавства; 21) одержувати по одному примірнику офіційних видань Верховної Ради Автономної Республіки Крим, текстів виступів, інформаційних матеріалів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та її органів, інформаційні і довідкові матеріали Ради міністрів Автономної Республіки Крим, а також знайомитися з матеріалами архівів, текстами виступів у стенограмах (фонограмах) і протоколах засідань Верховної Ради Автономної Республіки Крим та її органів до їх опублікування, одержувати копії стенограм відкритих засідань Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Президії Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 22) для здійснення депутатської діяльності користуватися засобами зв'язку, копіювально-розмножувальною та електронною технікою у Верховній Раді Автономної Республіки Крим у порядку, визначеному Верховною Радою Автономної Республіки Крим.

Депутат має право на невідкладний прийом посадовими особами місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, розташованих на території Автономної Республіки Крим, керівниками підприємств, установ, організацій, громадських організацій і республіканських організацій політичних партій.

Депутат має право одержувати інформацію з питань, пов'язаних із здійсненням ним депутатських повноважень, від місцевого органу виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, які зобов'язані надати йому таку інформацію.

Депутат зобов'язаний: 1) дотримуватися вимог Конституції України, Конституції Автономної Республіки Крим, цього та інших законів України, Регламенту Верховної Ради Автономної Республіки Крим та інших нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 2) входити до складу постійної та тимчасової комісій Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 3) бути присутнім та особисто брати участь у засіданнях Верховної Ради Автономної Республіки Крим та її органів, до складу яких його обрано; 4) брати участь у роботі над проектами нормативно-правових та інших актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 5) особисто брати участь у голосуванні з питань, що розглядаються Верховною Радою Автономної Республіки Крим та її органами; 6) виконувати доручення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної постійної комісії, депутатської фракції, тимчасової комісії

Верховної Ради Автономної Республіки Крим, до складу яких його обрано; 7) інформувати Верховну Раду Автономної Республіки Крим та її органи, до складу яких його обрано, про виконання доручень Верховної Ради Автономної Республіки Крим та її органів; 8) дотримуватися вимог трудової дисципліни і норм депутатської етики; 9) завчасно повідомляти про неможливість бути присутнім на засіданні Верховної Ради Автономної Республіки Крим або її органів керівників цих органів; 10) постійно підтримувати зв'язки з виборцями, вивчати громадську думку, потреби і запити населення, інформувати про них органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб, вносити пропозиції і вживати в межах своїх повноважень заходів щодо їх урахування в роботі органів влади Автономної Республіки Крим; 11) не рідше одного разу на рік інформувати виборців про свою депутатську діяльність; 12) розглядати звернення виборців відповідно до вимог та у порядку, встановленому Законом України «Про звернення громадян»; 13) проводити особистий прийом громадян; 14) використовувати депутатські бланки лише для офіційних запитів, звернень і листів, що підписуються ним власноручно.

10.4 Особливості правового статусу депутата місцевої ради

Депутат місцевої ради є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їх громад. Він зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Повноваження депутата місцевої ради починаються з дня відкриття першої сесії відповідної ради з моменту офіційного оголошення підсумків виборів відповідною територіальною виборчою комісією і закінчуються в день відкриття першої сесії цієї ради нового скликання.

Повноваження депутата місцевої ради припиняються достроково без прийняття рішення відповідної ради за наявності засвідчених офіційними документами таких підстав: 1) його відкликання виборцями; 2) припинення його громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України; 3) обрання або призначення його на посаду, зайняття якої не сумісне з виконанням депутатських повноважень; 4) обрання його депутатом іншої місцевої ради; 5) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім; 6) набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до позбавлення волі; 7) його смерті.

Повноваження депутата місцевої ради можуть бути припинені достроково також за рішенням відповідної ради у зв'язку: 1) з набранням законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі; 2) за особистою заявою депутата місцевої ради про складення ним депутатських повноважень.

Депутат місцевої ради здійснює свої повноваження, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю. Депутат місцевої ради, обраний секретарем сільської, селищної, міської ради, головою, заступником голови районної, обласної, районної у місті ради, працює у відповідній раді на постійній основі і не може суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах (за винятком викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток. За рішенням обласної, Київської та Севастопольської міських рад депутат, обраний головою постійної комісії з питань бюджету, може працювати в раді на постійній основі.

Депутат місцевої ради, який перебуває на посаді керівника місцевого органу виконавчої влади чи на іншій посаді, на яку поширюються вимоги щодо обмеження сумісництва, не може поєднувати свою службову діяльність на цій посаді з посадою сільського, селищного, міського голови, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови та заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, а також з іншою роботою на постійній основі в радах, їх виконавчих органах та апараті.

У виборчому окрузі депутат місцевої ради **зобов'язаний**: 1) підтримувати зв'язок з виборцями, відповідною територіальною громадою, трудовими колективами і громадськими організаціями; 2) не рідше одного разу на півріччя інформувати виборців про роботу місцевої ради та її органів; 3) брати участь в організації виконання рішень ради та її органів; 4) вивчати громадську думку; вивчати потреби територіальної громади, інформувати про них раду та її органи; 5) вести регулярний, не рідше одного разу на місяць, прийом виборців, розглядати пропозиції, звернення, заяви і скарги членів територіальної громади, вживати заходів щодо забезпечення їх оперативного вирішення.

У виборчому окрузі депутат місцевої ради **має право**: 1) офіційно представляти виборців свого виборчого округу та інтереси територіальної громади; 2) брати участь з правом дорадчого голосу у засіданнях інших місцевих рад та їх органів; 3) порушувати перед органами і організаціями та їх посадовими особами, а також керівниками правоохоронних та контролюючих органів питання, що стосуються інтересів виборців, та вимагати їх вирішення; 4) вносити на розгляд органів і організацій та їх посадових осіб пропозиції з

питань, пов'язаних з його депутатськими повноваженнями у виборчому окрузі, брати участь у їх розгляді.

Депутат місцевої ради користується правом ухвального голосу з усіх питань, що розглядаються на засіданнях ради та її органів, до складу яких він входить. Кожний депутат місцевої ради у раді та її органах, до складу яких він входить, має один голос. **Він має право:** 1) обирати і бути обраним до органів відповідної ради; 2) офіційно представляти виборців у відповідній раді та її органах; 3) пропонувати питання для розгляду їх радою та її органами; 4) вносити пропозиції і зауваження до порядку денного засідань ради та її органів, порядку розгляду обговорюваних питань та їх суті; 5) вносити на розгляд ради та її органів пропозиції з питань, пов'язаних з його депутатською діяльністю; 6) вносити на розгляд ради та її органів проекти рішень з питань, що належать до їх відання, поправки до них; 7) висловлюватися щодо персонального складу утворюваних радою органів і кандидатур посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються радою; 8) порушувати питання про недовіру сільському, селищному, міському голові, розпуск органів, утворених радою, та звільнення посадових осіб місцевого самоврядування; 9) брати участь у дебатах, звертатися із запитами, ставити запитання доповідачам, співдоповідачам, головуючому на засіданні; 10) вносити пропозиції про заслуховування на пленарному засіданні ради звіту чи інформації будь-якого органу або посадової особи, підзвітних чи підконтрольних раді, а також з питань, що віднесені до компетенції ради, інших органів і посадових осіб, які діють на її території; 11) порушувати в раді та її органах питання про необхідність перевірки роботи підзвітних та підконтрольних раді органів, підприємств, установ, організацій; 12) виступати з обґрунтуванням своїх пропозицій та з мотивів голосування, давати довідки; 13) ознайомлюватися з текстами виступів у стенограмах чи протоколах засідань ради та її органів до їх опублікування; 14) оголошувати на засіданнях ради та її органів тексти звернень, заяв, пропозицій громадян або їх об'єднань, якщо вони мають суспільне значення; 15) об'єднуватися з іншими депутатами місцевої ради в депутатські групи, фракції.

При здійсненні депутатських повноважень депутат місцевої ради **має право:** 1) на депутатське звернення, депутатський запит, депутатське запитання; 2) на невідкладний прийом посадовими особами, керівниками підприємств, установ та організацій (незалежно від форми власності) з питань депутатської діяльності; 3) вимагати усунення порушень законності і встановлення правопорядку.

Депутатське звернення – викладена в письмовій формі вимога депутата місцевої ради з питань, пов'язаних з його депутатською діяльністю, до місцевих

органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також керівників правоохоронних та контролюючих органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, здійснити певні дії, вжити заходів чи дати офіційне роз'яснення з питань, віднесених до їх компетенції. Відповідні органи та їх посадові особи, до яких звернувся депутат місцевої ради, зобов'язані у десятиденний строк розглянути порушене ним питання та надати йому відповідь, а в разі необхідності додаткового вивчення чи перевірки дати йому відповідь не пізніш як у місячний термін.

Депутатський запит – це підтримана радою вимога депутата місцевої ради до посадових осіб ради і її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, які розташовані або зареєстровані на відповідній території, а депутата міської (міста обласного значення), районної, обласної ради – також до голови місцевої державної адміністрації, його заступників, керівників відділів і управлінь з питань, які віднесені до відання ради. Депутатський запит може бути внесений депутатом місцевої ради або групою депутатів попередньо або на пленарному засіданні ради у письмовій чи усній формі. Запит підлягає включенню до порядку денного пленарного засідання ради. Орган або посадова особа, до яких звернуто депутатський запит, зобов'язані у встановлений радою термін дати офіційну письмову відповідь на нього. Відповідь на запит у разі необхідності розглядається на пленарному засіданні ради. Депутат місцевої ради має право дати оцінку відповіді на свій депутатський запит. За результатами відповіді на депутатський запит може бути проведено обговорення, якщо на цьому наполягає не менше 1/4 присутніх на засіданні депутатів місцевої ради. За результатами розгляду відповіді на депутатський запит рада приймає відповідне рішення.

Депутатське запитання – це засіб одержання депутатом місцевої ради інформації або роз'яснення з тієї чи іншої проблеми. Відповідь на запитання може бути оголошено на сесії ради або надано депутату місцевої ради в індивідуальному порядку. Запитання не включається до порядку денного сесії, не обговорюється і рішення по ньому не приймається.

З питань депутатської діяльності депутат місцевої ради на території відповідної ради має право на невідкладний прийом посадовими особами місцевих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, керівниками підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності. У разі виявлення порушення прав та законних інтересів громадян або інших порушень законності він має право вимагати припинення порушень, а в необхідних випадках звернутися до відповідних місцевих органів виконавчої влади,

місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також до правоохоронних і контролюючих органів та їх керівників з вимогою вжити заходів щодо припинення порушень законності.

Чинне законодавство надає депутатам місцевих рад гарантії депутатської діяльності. Ніхто не має права обмежити повноваження депутата місцевої ради, інакше як у випадках, передбачених Конституцією України та поточним законодавством. Відповідні ради та їх органи мають забезпечити необхідні умови для ефективного здійснення депутатами їх повноважень. На час сесії чи засідання постійної комісії ради, а також для здійснення депутатських повноважень в інших передбачених законом випадках депутат місцевої ради звільняється від виконання виробничих або службових обов'язків. У разі здійснення депутатських повноважень у робочий час депутату місцевої ради за основним місцем роботи відшкодовуються середній заробіток та інші витрати, пов'язані з депутатською діяльністю, за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету. Депутату місцевої ради, який працював у раді на постійній основі, після закінчення таких повноважень надається попередня робота (посада), а за її відсутності – інша рівноцінна робота (посада) на тому самому або, за згодою депутата, на іншому підприємстві, в установі, організації. Депутат місцевої ради користується на території відповідної ради правом безплатного проїзду на залізничному, автомобільному і водному транспорті, а також на всіх видах міського пасажирського транспорту (за винятком таксі). Депутат місцевої ради не має права на депутатську недоторканність, проте кримінальна справа стосовно нього може бути порушена лише судом або прокурором. Запобіжний захід щодо депутата місцевої ради у вигляді підписки про невиїзд або взяття під варту може застосовуватися виключно судом. Про порушення кримінальної справи і застосування запобіжного заходу у вигляді підписки про невиїзд або взяття під варту стосовно депутата місцевої ради має бути повідомлено до відповідної місцевої ради.

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» закріплює підстави і порядок відкликання депутата місцевої ради. Підставами для відкликання виборцями обраного ними депутата можуть бути: порушення положень Конституції і законів України; пропуск протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів; невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми; використання депутатського мандата в особистих чи корисливих цілях; систематичне порушення норм депутатської етики.

Право вносити пропозиції про відкликання депутата місцевої ради належить відповідній місцевій раді або суб'єктам, які мають право висувати кандидатів у депутати і знаходяться на території відповідного виборчого округу. У разі прийняття рішення щодо внесення пропозиції про відкликання депутата на зборах (конференції) виборців, колективу, засіданні відповідного органу об'єднання громадян створюється ініціативна група для збирання підписів виборців відповідного виборчого округу на підтримку пропозиції про відкликання депутата та затверджується її склад. На підставі протоколу з пропозицією про відкликання депутата територіальна виборча комісія приймає рішення про дозвіл на збирання підписів виборців відповідного виборчого округу на підтримку пропозиції про відкликання депутата та видає необхідну кількість підписних листів керівнику ініціативної групи по збиранню підписів і встановлює строк їх збирання. Термін збирання підписів встановлюється територіальною виборчою комісією і не може перевищувати: в разі відкликання депутата сільської, селищної, міської (міста районного підпорядкування) ради – п'яти днів; районної, міської (міста обласного підпорядкування), районної в місті ради – десяти днів; обласної, Київської, Севастопольської міської ради – місячного терміну. Якщо на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради зібрано підписи менше п'яти відсотків виборців відповідного виборчого округу, вона вважається відхиленою, і депутат зберігає свої повноваження.

Рішення про призначення у відповідному виборчому окрузі голосування пропозиції про відкликання депутата місцевої ради приймає територіальна виборча комісія у десятиденний термін після одержання відповідного рішення ради чи складення протоколу про результати збирання підписів (у разі, коли пропозицію про відкликання депутата підтримали п'ять або більше відсотків виборців відповідного виборчого округу).

Під час голосування про відкликання депутата виборець залишає в бюлетені прізвище депутата, якщо він голосує за збереження його депутатських повноважень, або викреслює його прізвище, якщо голосує за відкликання депутата. Депутат вважається відкликаним, якщо за його відкликання проголосувало більше половини виборців, які взяли участь у голосуванні. Повторно питання про відкликання депутата місцевої ради може бути порушене у будь-який час.

Депутат місцевої ради наділений усією повнотою повноважень, передбачених цим та іншими законами України. Ніхто не може обмежити повноваження депутата місцевої ради інакше як у випадках, передбачених Конституцією та законами України.

Місцеві ради та їх органи забезпечують необхідні умови для ефективного здійснення депутатами місцевих рад їх повноважень.

Рада та її органи сприяють депутатам місцевих рад в їх діяльності шляхом створення відповідних умов, забезпечення депутатів документами, довідково-інформаційними та іншими матеріалами, необхідними для ефективного здійснення депутатських повноважень, організовують вивчення депутатами місцевих рад законодавства, досвіду роботи рад.

Депутат місцевої ради не несе відповідальності за виступи на засіданнях ради та її органів, за винятком відповідальності за образу чи наклеп.

На час виконання депутатських повноважень депутату місцевої ради надається відстрочка від призову на строкову військову чи альтернативну (невійськову) службу. У зв'язку з депутатською діяльністю депутат місцевої ради також звільняється від проходження навчальних зборів.

Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, керівники підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, зобов'язані сприяти депутатам місцевої ради у здійсненні їх депутатських повноважень.

Контрольні питання

1. Конституційний статус народного депутата України.
2. Правові гарантії діяльності народного депутата України.
3. Правова природа депутатського мандата.
4. Гарантії діяльності народного депутата України: поняття та види

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти і література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 (редакція від 02.03.2014) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
3. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17.11.2011 // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 10. – Ст. 73.
4. Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим: Закон України від 22.12.2006 // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 14. – Ст. 168.

5. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10.07.2010 // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 35–36. – Ст. 491.
6. Конституційне право України : підручник для студ. вищих навч. закл. / Л.К. Байрачна та ін. – Х. : Право, 2010. – 543 с.
7. Конституційне право України: навч. посіб. / О.О. Майданник. – К.: Алерта, 2011. – 380 с.
8. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. В.Я. Тацій, В.М. Литвин, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін.; [2-ге вид., перероб. і доп.] – Х.: Право, 2011. – 1128 с.
9. Орзих М.Ф. Конституционное право Украины : учеб.-метод. пособие / М. Ф. Орзих, А. Р. Крусян ; М-во образования и науки, молодежи и спорта Украины, Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – Изд. 4-е, перераб. и доп. – О.: Фенікс, 2011. – 223 с.
10. Погорілко В.Ф. Конституційне право України: підручник / В.Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – 2-ге вид., переробл. та доопр. – К.: Прав. єдність: Алерта, 2010. – 432 с.
11. Скрипнюк О.В. Конституційне право України : підручник / О.В.Скрипнюк. – К.: Ін Юре, 2010. – 672 с.
12. Чушенко В.І. Конституційне право України : підруч. / В.І. Чушенко, І.Я. Заяць. – 2-ге вид., допов. і переробл. – К.: Ін Юре, 2009. – 548 с.
13. Шаптала Н.К. Конституційне право України: навч. посіб. / Н.К. Шаптала, Г.В. Задорожня – Запоріжжя: Дике Поле, 2012. – 479 с.

Додаткові нормативно-правові акти і література

1. Бабій І. Інститут депутатської недоторканності і кримінальна відповідальність / І. Бабій // Право України, – 2006. – № 12. – С. 87–90.
2. Ковриженко Д. Депутатські привілеї: зарубіжний досвід та пропозиції для України Інформаційно-аналітичне дослідження / Д. Ковриженко // Лабораторія законодавчих ініціатив запідтримки Проекту сприяння парламенту України Університету Індіани США. – К., 2007. – 33 с.
3. Левченко К.Б. Філософсько-правовий аналіз правового статусу народного депутата України (до питання недоторканності) / К.Б. Левченко // Форум права. – 2005. – № 1. – С.44–49.
4. Назаренко С.В. Щодо статусу депутатів місцевих рад: конституційно-правовий аспект / С.В. Назаренко // Університетські наукові записки. – 2007. – № 4 (24). – С. 55–61.

5. Панкевич І. Імперативізація парламентського мандату в Україні та інших європейських державах (порівняльно-правовий аналіз) / І. Панкевич // Вісник Львів. ун-ту. – Серія юрид. – 2010. – Вип. 50. – С. 118–126.

6. Парфенюк О.С. Кодекс етики депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування як шлях становлення інституту публічної служби територіальних громад / О.С. Парфенюк // Державне будівництво. – 2007. – № 1. – Ч. 1. – С. 6–21.

7. Стрілець Ю.П. Дострокове припинення повноважень місцевих рад та відкликання депутатів місцевих рад як форми притягнення їх громадою до політичної відповідальності / Ю.П. Стрілець // Державне будівництво. – 2009. – №2. – С. 14–21.

8. Чепель О.Д. Проблеми статусу та професіоналізації діяльності депутатів парламенту на сучасному етапі (порівняльно-правове дослідження): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.Д. Чепель; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, Харків, 2009. – 23 с.

РОЗДІЛ 11

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

11.1 Загальна характеристика місця та ролі Президента України в системі органів державної влади

Повноваження президента, його роль і статус у політичному житті тієї чи іншої країни визначаються насамперед відповідними конституційними нормами. Так, Конституція України гласить: «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» (ст. 102). Так само визначено статус президента й у Конституціях інших держав з аналогічною формою державного правління.

Крім визначення правового статусу президента як глави держави чи як глави найвищої виконавчої влади, конституції багатьох країн містять низку суспільно важливих морально-політичних і цивільних зобов'язань, яких повинен дотримуватися президент протягом усього терміну своїх повноважень. Насамперед від нього вимагається, щоб у всіх своїх діях він неухильно дотримувався Конституції й інших законів своєї країни. Так, вступаючи на посаду, 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» (ст. 104).

Згідно зі ст. 105 Конституції Президент України користується правом недоторканності на час виконання повноважень. Це означає, що Президент України на час виконання повноважень не несе кримінальної відповідальності, проти нього не може бути порушена кримінальна справа. Конституційна процедура розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту (що передбачено ч. 1 ст. 111 Конституції) здійснюється без порушення проти нього кримінальної справи.

Законодавче визначення цього поняття відсутнє в сучасному законодавстві не тільки України, а й інших країн. Однак його можна опосередковано вивести з Рішення Конституційного Суду України у справі про депутатську недоторканність від 27.10.1999 № 9-рп/99: *недоторканність* – це конституційна гарантія, що не є особистим привілеєм, а має публічно-правовий характер та цільове призначення – забезпечення безперешкодного та ефективного здійснення народним депутатом, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, суддею та Президентом своїх функцій.

Розкриваючи зміст принципу недоторканності посадових осіб, слід також вказати, що право людини на особисту недоторканність полягає в тому, що ніхто не може бути заарештований або утримуватися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду; лише на підставах та в порядку, встановлених законом.

За посягання на честь і гідність Президента України винні особи притягаються до відповідальності на підставі закону. Звання Президента України охороняється законом і зберігається за ним довічно, якщо тільки Президент України не був усунений з поста в порядку імпічменту.

Конституції деяких країн закріплюють за главою держави роль арбітра між різними силами в державі і суспільстві. За Конституцією Франції, «президент... забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування публічної влади» (ст. 5). Аналогічну роль відводять главі держави конституції інших держав.

За Конституцією, Президент України є главою держави і виступає від її імені. (ч. 1 ст. 102) З точки зору конституційно-правової теорії, глава держави – це конституційний орган і водночас вища посадова особа держави, що представляє державу ззовні і всередині країни, символ державності народу. Як правило, це одноосібний орган загальної компетенції, один з вищих органів державної влади. На наш погляд, термін «глава держави» не дає можливості з належним ступенем точності схарактеризувати сутність, функції та компетенцію даного органу, оскільки на відміну, наприклад, від парламенту (який в усіх країнах світу є вищим представницьким і законодавчим органом) глава держави виконує різні функції і наділений різним правовим статусом. Як цілком слушно зазначається у новітній державознавчій літературі, статус глави держави у кожній з країн визначається обраною формою правління та усталеними політико-правовими традиціями.

В основі терміну «глава держави» лежала органічна теорія держави, що розглядала державний механізм як певний суспільний організм, складові ланки якого виступають як органи, що виконують неповторні функції. З точки зору прихильників органічної теорії монарх має виконувати в державному механізмі

функції, аналогічні функціям голови в людському організмі: аналізувати події та явища, що відбуваються в оточуючому середовищі, приймати вольові рішення і доводити їх до виконання іншим органам.

Поступово у державознавчій літературі утверджується позиція, згідно з якою статус президента за республіканської форми правління визнається майже аналогічним статусу монарха при монархічній формі правління. Порівняльно-правовий аналіз компетенції глав у конституційних монархіях та президентських республіках давав можливість зробити цілком певний висновок про їх аналогічність в усіх істотних елементах. За даних умов термін «глава держави» почав розповсюджуватись і на президента республіки, ставши загальною назвою для одноосібних органів державної влади, що уособлювали державу в цілому.

У подальшому для визначення статусу конституційного монарха поряд з терміном «носій державної влади» почав застосовуватись термін «глава виконавчої влади», оскільки монарх за цієї форми правління визнавався своєрідним одноосібним органом, якому належить уся повнота виконавчої влади. Оскільки президент у президентській республіці виконував у сфері виконавчої діяльності ті ж повноваження, що й конституційний монарх, то термін «глава виконавчої влади» був розповсюджений і на нього.

Напівпрезидентська республіка, яка органічно поєднала в собі риси президентської і парламентської республіки вперше була оформлена Конституцією Франції 1958 р., ставши державно-правовою відповіддю на істотні зміни суспільно-політичних реалій. Певною мірою П'ята Республіка у Франції ознаменувала собою дві суперечливі тенденції: зміцнення влади глави держави за рахунок його функціонального поєднання з виконавчою гілкою влади і занепад парламентаризму. Цікавим є той факт, що розробники Конституції Франції 1958 р. первісно закладали в неї модель парламентарної республіки з дещо розширеними повноваженнями глави держави, однак підсумковий варіант надто відрізнявся від тогочасних парламентських республік, а наступні конституційні реформи взагалі вивели французьку модель за межі знаних форм правління.

«Французький варіант» фактично перекреслив усталені конституційно-правові традиції і уявлення про місце глави держави в державному механізмі. Будучи формально виведеним за рамки законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, Президент Франції наділявся настільки могутніми повноваженнями, що міг цілком вважатися складовою частиною кожної з них. Таким чином, з певним ризиком для демократії досягалося одразу кілька позитивних результатів: консолідація державної влади, збільшення її міцності і водночас підвищення її ефективності та оперативності. Слід відзначити, що

напівпрезидентська республіка від самого початку свого існування піддається нищівній критиці за гіперболізацію вади президента і порушення конституційного принципу поділу влади, однак виявила свою життєздатність і, більше того, стала взірцем для багатьох інших держав, особливо постсоціалістичних.

Еволюція інституту президентства в передових країнах західної демократії дає можливість стверджувати, що його статус постійно змінювався. При цьому цікавим є той факт, що з кінця XVIII ст. з проміжком у 80–90 рр. світова політико-правова теорія і практика дарували світові нову модель республіканської форми правління: 1787 рік – президентська республіка (США), 1875 рік – парламентська республіка (Франція), 1958 рік – напівпрезидентська республіка (Франція). У президентській республіці президенту надається уся повнота виконавчої влади, а також представницькі та номінаційні повноваження; у парламентській республіці – тільки представницькі та номінаційні повноваження; у напівпрезидентській республіці президент отримує найбільш широкі повноваження, що стосуються майже усіх сфер суспільного життя і всіх гілок влади, однак функціонально тяжіє до виконавчої гілки влади.

Крім того, можна констатувати, що останні десятиліття позначилися розмаїттям унікальних форм правління. Нині фактично нема держав з тотожним правовим статусом глави держави, компетенція кожного з них відрізняється певними відмінностями навіть в межах кожної з трьох основних моделей республіканського правління. При цьому майже в усіх пострадянських державах гострої актуальності набуває проблема оптимізації правового статусу глави держави шляхом визначення необхідного обсягу повноважень.

Для України, яка роки своєї незалежності пережила істотні зміни форми правління – від радянської республіки через президентську республіку до напівпрезидентської республіки, – була характерною відповідна зміна правового статусу Президента України – глави Української держави.

У новітніх працях з конституційного права України Президент визначається як «носій верховної державної влади і вищий представник держави у її відносинах з іншими країнами». Більше того, деякі автори прямо зазначають, що «загальною рисою статусу президента для напівпрезидентських держав є прагнення поставити президента над традиційними гілками влади, всіма інститутами держави...в самотійній якості, зокрема, як арбітра, координатора щодо органів державної влади, держави і суспільства». Таке тлумачення статусу глави Української держави фактично є реанімацією обґрунтування статусу конституційного монарха з точки зору органічної теорії держави у викладенні німецьких конституціоналістів XVIII–XIX ст. Герберера,

Мейєра та Аншютца і є небезпечним для неусталених традицій української демократичної республіки.

У державному механізмі України, побудованому на засадах законності, республіканізму, народного суверенітету та розподілу влад, Президент є лише одним з вищих органів державної влади (поряд з парламентом, урядом, Верховним Судом, Конституційним Судом), тобто підпорядкований тільки народу. Він стоїть не над гілками влади, а між ними, забезпечуючи єдність державної влади і злагоджене функціонування її гілок. Саме на виконання зазначених функцій і спрямовані повноваження Президента України, що «проникають» у сфери функціонування усіх гілок влади. Тому діяльність Президента має спрямовуватись у першу чергу не назовні державного механізму, а всередину. Гарантування Конституції, основних прав і свобод Президентом має досягатись не шляхом безпосереднього впливу на громадянське суспільство (для цього існують «традиційні» гілки влади), а шляхом впливу на інші вищі органи державної влади з метою координації, узгодження і консолідації, спрямування їх діяльності на виконання Конституції, засад внутрішньої та зовнішньої політики, визначених парламентом. Саме в цьому, на нашу думку, полягає сутність інституту президента у тій моделі напівпрезидентської республіки, яка закріплена Конституцією України 1996 року.

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. Він, зокрема, укладає міжнародні договори, призначає дипломатичних представників, приймає іноземних дипломатичних представників. Від імені держави президент нагороджує державними нагородами, присвоює почесні звання, приймає осіб до громадянства держави, дозволяє вихід із громадянства, здійснює помилування засуджених тощо.

У більшості країн президенти мають ряд повноважень щодо організації і діяльності органів законодавчої влади. Вони призначають дати виборів у парламенти, скликають їх на сесії, можуть достроково розпускати парламенти з обов'язковим призначенням нових виборів, санкціонують і промульгують (підписують і оприлюднюють) закони, мають право вето – право повернення закону на повторний розгляд парламенту. Президенти мають також право законодавчої ініціативи, право звернення з посланнями до парламенту, які не підлягають обговоренню тощо.

Президенти мають значні повноваження також щодо формування й інших органів державної влади та призначення вищих посадових осіб. Це стосується насамперед формування (призначення) урядів, призначення суддів, формування або участь у формуванні органів конституційної юстиції, пропонування парламенту кандидатур для призначення на вищі посади осіб тощо. У ряді країн президент може видавати нормативні й ненормативні акти, які мають силу закону. Нормативні акти приймаються (видаються), як правило, на основі делегування повноважень парламентом. Водночас президенти мають право оголошувати надзвичайний чи воєнний стан, уводити президентське правління у суб'єктах федерації.

У всіх країнах за конституціями президенти є головнокомандувачами, відповідають за безпеку держави як гаранті її цілісності. Ці повноваження президенти здійснюють через раду безпеки або подібні їй органи. За конституціями більшості країн президенти мають розгалужену систему гарантій своєї діяльності у вигляді отримань і противаг та несуть відповідальність за свої дії. Зокрема, президентам властиві такі інститути отримань і противаг щодо інших органів державної влади: право розпуску парламенту (право дострокового припинення його повноважень), право вето, право призначення референдуму тощо.

Президент, на відміну від монарха, несе конституційну відповідальність за виконання службових обов'язків, за свої дії. Як правило, президент несе відповідальність за навмисне порушення конституції і законів, за державну зраду, заподіяння шкоди державній незалежності, хабарництво, вчинення інших тяжких злочинів. Така відповідальність має переважно форму імпічменту, процедура якого полягає в тому, що обвинувачення президенту формулює й приймає нижня палата парламенту, а рішення про зміщення його з посади приймає сенат (іноді за участю Верховного і Конституційного судів, які перевіряють правильність обвинувачення і додержання процедури). У деяких країнах парламент приймає лише обвинувальний висновок, а судить президента особливий суд (Франція, Польща).

11.2 Вибори Президента України

Проблеми теорії та практики виборів Президента України набули надзвичайної важливості під час виборів глави держави у 2004 р. Недосконалість чинного на той час законодавства про вибори Президента України та численні порушення основних принципів виборчого права мали значний суспільний резонанс і призвели до Помаранчевої революції, яка оцінюється як загалом позитивне явище в національній історії

державотворення, але не знімає проблеми належного теоретичного і законодавчого забезпечення виборів Президента України.

Вибори Президента України, як форма безпосереднього народовладдя, являють собою волевиявлення Українського народу щодо заміщення поста Президента України шляхом голосування.

Сутність і зміст виборів Президента України в загальному вигляді відображають принципи виборів глави держави. Загальні принципи виборів як форми безпосереднього народовладдя визначаються чинною Конституцією України (ст. 71). В ній, зокрема, зазначено, що 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.

Відповідно, Закон України «Про вибори Президента України», що діє із змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» та деяких інших законодавчих актів України щодо техніко-юридичного вдосконалення виборчого процесу» від 13.03.2014, насамперед стверджує відповідність основних принципів виборів Президента України конституційним принципам виборів до органів державної влади та до органів місцевого самоврядування.

Принцип загальності, тобто загального виборчого права, означає за цим Законом, що право голосу на виборах Президента України мають громадяни України, яким на день виборів виповнилося 18 років.

Громадяни України, які мають право голосу, тобто виборці, можуть брати участь у роботі виборчих комісій як їх члени, а також у проведенні передвиборної агітації, здійсненні спостереження за проведенням виборів Президента України та інших заходах у порядку, визначеному цим та іншими законами України.

Разом з тим Законом забороняються будь-які прямі або непрямі привілеї або обмеження виборчих прав громадян України за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками.

Виняток із загального виборчого права є за Законом один: не має права голосу громадянин, визнаний судом недієздатним.

Не менш повно і чітко в Законі визначається зміст і рівного виборчого права. Вибори Президента України, як зазначено в цьому законодавчому акті (ст. 3), є рівними: громадяни України беруть участь у виборах на рівних засадах. Це означає, що кожний громадянин України на виборах Президента України має один голос. Кожний громадянин України на виборах Президента

України має один голос. Виборець може використати право голосу тільки на одній виборчій дільниці, де він включений до списку виборців. Виборець реалізує своє право голосу під час виборів у порядку, встановленому цим Законом.

Рівне виборче право стосується за Законом не лише виборців, але й кандидатів: усі кандидати на пост Президента України мають рівні права і можливості брати участь у виборчому процесі.

Рівність прав і умов участі у виборчому процесі забезпечується: 1) заборонаю привілеїв чи обмежень кандидатів на пост Президента України за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками; 2) заборонаю втручання органів державної влади, органів влади АР Крим та органів місцевого самоврядування у виборчий процес, за винятком випадків, передбачених цим Законом; 3) заборонаю використання для фінансування передвиборної агітації інших коштів, крім коштів Державного бюджету України та коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України; 4) рівним та неупередженим ставленням органів державної влади, органів влади АР Крим та органів місцевого самоврядування, їх службових та посадових осіб до кандидатів на пост Президента України; 5) рівним та неупередженим ставленням засобів масової інформації до кандидатів на пост Президента України.

Звичайно, дія цих заборон потребує постійної уваги з боку контролюючих суб'єктів, але вони переважно є реальними, дієвими.

Законом України «Про вибори Президента України» визначається зміст і інших основних принципів виборів Президента України: прямого виборчого права, таємності голосування та ін. Вибори Президента України є за Законом *прямими*. Це означає, що громадяни України безпосередньо обирають Президента України (ст. 4).

Закон проголошує також *добровільність* участі у виборах та вільний характер виборів. Участь громадян України у виборах Президента України, є добровільною (ст. 5).

Ніхто не може бути примушений до участі чи неучасті у виборах. Вибори Президента України, як зазначено в цьому Законі, є *вільними*. При цьому звертається увага на те, що виборцям забезпечуються умови для вільного формування своєї волі та її вільного виявлення під час голосування. Законом забороняється застосування насильства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та виявленню волі виборця. *Військовослужбовці голосують на звичайних виборчих дільницях, розташованих за межами місць дислокації військових частин, за винятком*

випадку, передбаченого цим Законом. Для забезпечення вільного волевиявлення військовослужбовцям строкової служби надається відпустка для участі в голосуванні не менш як на чотири години (ст. 6).

Голосування на виборах Президента України, зазначається в Законі, є *таємним*. Це означає, що контроль за волевиявленням виборців забороняється. *Фотографування, відеофіксація в будь-який спосіб результатів волевиявлення виборців в кабіні для таємного голосування, а також демонстрація виборцем результатів волевиявлення у приміщенні для голосування забороняються і є порушенням таємниці голосування*. Членам виборчих комісій, іншим особам забороняється вчиняти будь-які дії чи розголошувати відомості, які дають можливість встановити зміст волевиявлення конкретного виборця (ст. 7).

Важливим принципом виборів є принцип *особистого голосування*. Відповідно до Закону кожний виборець голосує на виборах Президента України особисто. Голосування за інших осіб, а також передача виборцем права голосу будь-якій іншій особі забороняються.

Допомога виборцю з особливими потребами, який не може самостійно заповнити виборчий бюлетень чи опустити його у виборчу скриньку, у виконанні цих дій відповідно до його волевиявлення та у порядку, встановленому цим Законом, не вважається голосуванням замість цього виборця (ст. 8).

Поряд з основними засадами (принципами) активного виборчого права, тобто права виборців, права обирати, в Законі всебічно визначені основні засади й пасивного виборчого права, тобто права бути обраним (права балотуватися, права кандидатів). За цим Законом Президентом України може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг 35 р., має право голосу, володіє державною мовою і проживає в Україні протягом 10-ти останніх перед днем виборів років.

Особа вважається такою, що проживає на території України, якщо її місце проживання зареєстроване в Україні відповідно до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» (ст. 9).

Зазначений закон містить визначення понять: місце проживання – адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік; реєстрація – внесення інформації до Єдиного державного демографічного реєстру про місце проживання або місце перебування особи із зазначенням адреси, за якою з особою може вестися офіційне листування або вручення офіційної кореспонденції (ст. 3 Закону).

Громадянин України зобов'язаний протягом десяти днів після прибуття до нового місця проживання зареєструвати місце проживання. Реєстрація місця проживання особи здійснюється в день подання особою документів. Реєстрація

місця проживання за заявою особи може бути здійснена з одночасним зняттям з реєстрації попереднього місця проживання (ст. 6 Закону).

Водночас Закон «Про вибори Президента України» передбачає спеціальні обмеження пасивного виборчого права. Зокрема, не може бути висунутим на пост Президента України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку. Особливим обмеженням для кандидатів на пост Президента України є термін перебування на цьому посту. Відповідно до Конституції України (ст. 103) і Закону України «Про вибори Президента України» одна й та сама особа не може бути Президентом України більш як два строки підряд. Особа, яка двічі підряд обиралася на пост Президента України, не може бути висунута кандидатом на цей пост. Крім того, особа, повноваження якої на посту Президента України були припинені достроково відповідно до Конституції України, не може бути висунута кандидатом на пост Президента України на позачергових виборах, призначених у зв'язку із зазначеним припиненням повноважень.

Відповідно до Закону право висування кандидата на пост Президента України належить громадянам України, які мають право голосу. Це право, як зазначається в Законі, реалізується ними через політичні партії, а також самовисуванням у порядку, визначеному цим Законом. Тим самим основними суб'єктами висування кандидатів на пост Президента України об'єктивно стають політичні партії, та кандидати на пост Президента і майбутні президенти стають переважно представниками відповідних політичних партій. Партія може висунути лише одного кандидата на пост Президента України (ст. 10 Закону).

Закон України «Про вибори Президента України» не виключає самовисування кандидатів, в тому числі щодо позапартійних кандидатів, але загалом вибори Президента України набувають значно більшою мірою ніж раніше партійно-політичного характеру, що є загальносвітовим явищем і не суперечить Конституції України.

Поряд з основними принципами виборів Президента України, Закон визначає також основні засади (принципи) виборчого процесу: 1) законності та заборони незаконного втручання будь-кого у цей процес; 2) політичного плюралізму та багатопартійності; 3) публічності та відкритості виборчого процесу; 4) рівності всіх кандидатів на пост Президента України; 5) рівності прав партій - суб'єктів виборчого процесу; 6) свободи передвиборної агітації, рівних умов доступу кандидатів на пост Президента України до засобів масової інформації; 7) неупередженості органів виконавчої влади, органів влади АР Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, закладів, установ і

організацій, їх керівників, інших посадових і службових осіб до кандидатів на пост Президента України, партій (ст. 11 Закону).

Новий Закон про вибори Президента України детально врегулював виборчий процес, тобто порядок виборів загалом, і всі його основні стадії. Порядок виборів Президента України являє собою цілісну систему послідовних процесуальних дій, яка вважається виборчим процесом. Закон визначає виборчий процес як здійснення відповідними суб'єктами виборчих процедур, передбачених цим Законом (ст. 11).

Суб'єктами виборчого процесу за Законом (ст. 12) є: 1) виборець; 2) виборча комісія, утворена відповідно до цього Закону та Закону України «Про Центральну виборчу комісію»; 3) кандидат на пост Президента України, зареєстрований у порядку, встановленому цим Законом; 4) партія, яка висунула кандидата на пост Президента України; 5) офіційний спостерігач від партії – суб'єкта виборчого процесу, від кандидата на пост Президента України, від громадської організації, який зареєстрований у порядку, встановленому цим Законом.

Виборчий процес є складним, багатогранним явищем. Відповідно, він поділяється на ряд стадій (етапів, процедур), а саме: 1) висування та реєстрація кандидатів на пост Президента України; 2) утворення окружних та дільничних виборчих комісій; 3) проведення передвиборної агітації; 4) утворення спеціальних виборчих дільниць, що існують на тимчасовій основі; 5) складання списків виборців, їх перевірка та уточнення; 6) голосування у день виборів Президента України; 7) підрахунок голосів виборців, встановлення підсумків голосування і результатів виборів Президента України та їх офіційне оголошення; 8) припинення повноважень окружних та дільничних виборчих комісій.

У випадку необхідності, зазначається в Законі, виборчий процес може включати такі етапи, як 1) повторне голосування; 2) підрахунок голосів виборців, встановлення підсумків повторного голосування і результатів виборів Президента України та їх офіційне оголошення.

Виборчий процес завершується через п'ятнадцять днів після дня офіційного оголошення ЦВК результатів виборів Президента України або офіційною публікацією подання ЦВК до Верховної Ради України щодо призначення повторних виборів Президента України.

Повноваження окружних та дільничних виборчих комісій у випадках, передбачених цим Законом, можуть частково тривати поза строками виборчого процесу.

Органи виконавчої влади, у тому числі центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування

бюджетних коштів, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, а також суди, виборчі комісії, органи ведення Державного реєстру виборців, правоохоронні органи (прокуратура, міліція) організовують свою роботу під час виборчого процесу, в тому числі у вихідні дні та в день голосування, таким чином, щоб забезпечити прийом і розгляд документів щодо підготовки та проведення виборів Президента України, позовних заяв, скарг та звернень виборчих комісій у строки та спосіб, установлені цим Законом (ст. 11 Закону).

Відповідно до ст. 15 Закону вибори Президента України можуть бути черговими, позачерговими та повторними. *Чергові* вибори Президента України проводяться у зв'язку із закінченням конституційного строку повноважень Президента України. *Позачергові* вибори Президента України проводяться у зв'язку з прийняттям відповідної постанови Верховної Ради України. *Повторні* вибори Президента України проводяться у випадках: 1) якщо до виборчого бюлетеня для голосування було включено не більше двох кандидатів на пост Президента України і жодного з них не було обрано; 1) у разі коли після закінчення строку реєстрації кандидатів на пост Президента України не зареєстровано жодного кандидата; 3) якщо всі кандидати на пост Президента України, включені до виборчого бюлетеня, до дня виборів або до дня повторного голосування зняли свої кандидатури; 4) у разі коли вибори Президента України визнані такими, що не відбулися; 5) якщо особа після її обрання не набула мандата у порядку та у строк, встановлені Конституцією України та цим Законом.

Вибори Президента України призначаються Верховною Радою України шляхом прийняття відповідної постанови (ст. 16 Закону).

Чергові вибори Президента України відбуваються в останню неділю березня п'ятого року повноважень Президента України. Верховна Рада України призначає чергові вибори Президента України не пізніше як за сто днів до дня виборів. Верховна Рада України забезпечує опублікування рішення про призначення чергових виборів Президента України у засобах масової інформації.

Виборчий процес чергових виборів Президента України розпочинається за дев'яносто днів до дня голосування. ЦВК оголошує про початок виборчого процесу шляхом прийняття рішення не пізніше як за дев'яносто один день до дня голосування.

Позачергові вибори Президента України відбуваються в останню неділю дев'яностоденного строку з дня їх призначення Верховною Радою України.

Виборчий процес позачергових виборів Президента України розпочинається з дня, наступного за днем їх призначення Верховною Радою України.

Повторні вибори Президента України відбуваються в останню неділю дев'яностоденного строку з дня прийняття постанови Верховної Ради України про призначення повторних виборів. Постанова Верховної Ради України про призначення повторних виборів приймається не пізніш як на п'ятнадцятий день після дня внесення до Верховної Ради України відповідного подання ЦВК. Виборчий процес повторних виборів Президента України розпочинається наступного дня після офіційного опублікування постанови Верховної Ради України про їх призначення (ст. 17 Закону).

Стаття 18 Закону регламентує порядок обчислення строків. Усі строки, визначені у цьому Законі, обчислюються в календарних днях, а в окремих випадках строки обчислюються в годинах або хвилинах. Першим днем строку, який відповідно до Закону має початися у зв'язку з настанням певної події, є день, наступний після дня настання вказаної події. Останнім днем строку, який відповідно до Закону має закінчитися у зв'язку з настанням певної події, є день, що передує дню вказаної події.

Відповідно до Закону Вибори Президента України проводяться по єдиному загальнодержавному одномандатному виборчому округу, який включає в себе всю територію України та закордонний виборчий округ (ч. 1 ст. 19).

Водночас для підготовки, організації і проведення виборів Президента України використовуються одномандатні виборчі округи, що були утворені відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» і діють на постійній основі (225 територіальних виборчих округів).

Не пізніш як за двісті днів до дня голосування з чергових виборів Президента України ЦВК для дотримання вимог, передбачених Законом України «Про вибори народних депутатів України», може переглянути межі одномандатних округів, що утворені і діють на постійній основі. Перелік територіальних виборчих округів для чергових виборів Президента України із зазначенням їх номерів, меж та центрів округів публікується ЦВК на чергових виборах Президента України не пізніш як за сто днів, а на позачергових та повторних виборах не пізніш як за п'ятдесят днів до дня виборів у загальнодержавних та у регіональних друкованих засобах масової інформації, а також розміщується на офіційному веб-сайті ЦВК.

Закордонний виборчий округ складають усі закордонні виборчі дільниці, що утворені відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» і діють на постійній основі (ст. 19 Закону).

Для підготовки, організації і проведення голосування та підрахунку голосів виборців використовуються звичайні, спеціальні та закордонні виборчі дільниці, утворені на постійній основі відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України», а також спеціальні дільниці, що утворюються на тимчасовій основі відповідно до цього Закону.

Спеціальні виборчі дільниці, що існують на тимчасовій основі, утворюються окружною виборчою комісією на підставі подань районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій чи виконавчих комітетів міських рад міст обласного (республіканського в АР Крим) значення, форма яких затверджується ЦВК. Зазначені подання повинні надійти до відповідної окружної виборчої комісії не пізніше як за тридцять п'ять днів до дня голосування.

Спеціальні виборчі дільниці призначені для організації та проведення голосування виборців у стаціонарних закладах охорони здоров'я, на суднах, які перебувають у день виборів у плаванні під Державним Прапором України, на полярній станції України, в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах та інших місцях тимчасового перебування виборців з обмеженими можливостями пересування. У винятковому випадку спеціальні виборчі дільниці можуть утворюватися ЦВК на території військових частин (формувань).

Спеціальні виборчі дільниці утворюються за місцем розташування відповідних закладів чи установ або за місцем приписки судна чи полярної станції.

У поданні щодо утворення спеціальної виборчої дільниці на тимчасовій основі у відповідному закладі чи установі зазначаються: 1) назва закладу чи установи; 2) юридична адреса закладу чи установи; 3) орієнтовна кількість виборців, що перебуватимуть у закладі чи установі на день голосування; 4) наявність відповідного приміщення для голосування та його адреса (у разі якщо адреса приміщення для голосування відмінна від юридичної адреси закладу чи установи); 5) зобов'язання керівництва закладу чи установи щодо забезпечення відкритого доступу до приміщення для голосування членів відповідної виборчої комісії та осіб, які за цим Законом мають право бути присутніми при голосуванні та підрахунку голосів.

У поданні щодо утворення спеціальної виборчої дільниці на судні, що перебуває у плаванні під Державним Прапором України, зазначаються: 1) назва судна; 2) порт приписки судна; 3) орієнтовна кількість виборців на судні; 4) останній перед днем голосування день виходу судна у плавання з порту приписки; 5) орієнтовний найближчий до дня виборів день заходу судна у порт України.

ЦВК забезпечує оприлюднення на офіційному веб-сайті ЦВК переліку звичайних та спеціальних виборчих дільниць, що утворені та діють на постійній основі, із зазначенням територіальних виборчих округів, до яких ці виборчі дільниці відносяться, номерів виборчих дільниць, їх меж чи установ (закладів), у яких вони утворені, адрес відповідних дільничних виборчих комісій та приміщень для голосування на чергових виборах Президента України не пізніш як за сто днів, а на позачергових та повторних виборах не пізніш як за п'ятдесят днів до дня виборів.

Виборчі дільниці, що існують на тимчасовій основі, утворюються не пізніш як за тридцять днів до дня виборів. У винятковому випадку спеціальна виборча дільниця може утворюватися ЦВК не пізніш як за десять днів до дня виборів у разі утворення нового стаціонарного закладу охорони здоров'я, установи виконання покарань, слідчого ізолятора чи іншого закладу (установи) з тимчасовим перебуванням виборців з обмеженими можливостями пересування, непередбаченого виходу у плавання судна під Державним Прапором України, на території військової частини (формування) за поданням відповідної окружної виборчої комісії або Міністерства оборони України (ст. 20 Закону).

Наступним етапом виборчого процесу є утворення органів для проведення виборів – виборчих комісій. Відповідно до Закону (ст. 21) вибори Президента України організовують і проводять: 1) Центральна виборча комісія; 2) окружні виборчі комісії; 3) дільничні виборчі комісії.

У Законі зазначено, що повноваження ЦВК поширюються на всю територію України, повноваження окружної виборчої комісії – на територію відповідного окружного виборчого округу, а повноваження дільничної виборчої комісії – на територію відповідної виборчої дільниці. Водночас ЦВК здійснює повноваження окружної виборчої комісії в закордонному виборчому окрузі.

Згідно зі ст. 22 Закону *виборчі комісії* є спеціальними колегіальними органами, уповноваженими організовувати підготовку та проведення виборів Президента України і забезпечувати додержання та однакове застосування законодавства України про вибори Президента України.

Статус ЦВК визначається Конституцією України, Законом України «Про Центральну виборчу комісію», Законом України «про вибори Президента України» та іншими законами. ЦВК очолює систему виборчих комісій, які організовують підготовку і проведення виборів Президента України, і є комісією вищого рівня щодо усіх окружних та дільничних виборчих комісій, передбачених цим Законом. ЦВК не є правонаступником окружних виборчих комісій.

Окружна виборча комісія є юридичною особою. Окружна виборча комісія є комісією вищого рівня щодо усіх дільничних виборчих комісій на території відповідного територіального виборчого округу з питань виборів Президента України.

Дільнична виборча комісія не є юридичною особою. Дільнична виборча комісія є суб'єктом відповідного виборчого процесу, має право звернення у межах своїх повноважень до органів державної влади, органів влади АР Крим та органів місцевого самоврядування, підприємств, закладів, установ та організацій, їх посадових та службових осіб. Дільнична виборча комісія має власну печатку, зразок якої затверджується Центральною виборчою комісією (ст. 22 Закону).

Центральна виборча комісія утворюється відповідно до Конституції України та Закону України «Про Центральну виборчу комісію».

Окружна виборча комісія утворюється Центральною виборчою комісією не пізніш як за сорок днів до дня виборів у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії у кількості не менше дванадцяти осіб.

Подання стосовно кандидатур до складу окружних виборчих комісій (по одній особі до однієї виборчої комісії від одного кандидата) вносяться кандидатами на пост Президента України, які зареєстровані у ЦВК. Подання стосовно кандидатур до складу окружних виборчих комісій вноситься до ЦВК на паперових носіях та в електронному вигляді не пізніш як за сорок п'ять днів до дня виборів за підписом кандидата на пост Президента України або його уповноваженого представника у ЦВК. Форма подання до складу окружних виборчих комісій затверджується ЦВК не пізніше ніж за сімдесят днів до дня виборів.

До складу окружної виборчої комісії можуть входити громадяни України, які мають право голосу. Громадянин України може входити до складу лише однієї виборчої комісії, що здійснює підготовку та проведення виборів Президента України, а також виборів народних депутатів України, депутатів Верховної Ради АР Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, комісії всеукраїнського або місцевого референдуму, якщо виборчий процес зазначених виборів чи процес референдуму проводиться одночасно з виборчим процесом виборів Президента України.

До складу окружної виборчої комісії не можуть входити кандидати на пост Президента України, їх уповноважені представники, довірені особи, офіційні спостерігачі, посадові та службові особи органів державної влади, органів влади АР Крим та органів місцевого самоврядування, працівники судів та правоохоронних органів, а також громадяни, які утримуються в установах виконання покарань чи слідчих ізоляторах або мають судимість за вчинення

тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому законом порядку. У разі якщо одночасно з виборами Президента України проводяться інші вибори, до складу виборчої комісії не можуть входити кандидати, які балотуються на цих виборах, їх довірені особи, уповноважені особи партій – суб'єктів відповідних виборчих процесів, офіційні спостерігачі.

ЦВК одночасно з формуванням складу окружної виборчої комісії призначає голову, заступника голови, секретаря такої виборчої комісії. Кожний суб'єкт подання кандидатур до складу окружних виборчих комісій має право на пропорційну частку кожної категорії керівних посад в окружних виборчих комісіях. Частка керівних посад для кожного суб'єкта подання кандидатур до складу окружних виборчих комісій в межах загальнодержавного округу визначається відповідно до кількості кандидатур, включених від цього суб'єкта до складу окружних виборчих комісій, у відношенні до загальної кількості осіб, включених до складу окружних виборчих комісій. Особа, включена до складу окружної виборчої комісії за поданням Голови ЦВК, не може бути призначена на керівну посаду у виборчій комісії, крім випадків, коли до складу відповідної виборчої комісії не надійшли або надійшли у недостатній кількості подання від кандидатів на пост Президента України. Розподіл керівних посад між суб'єктами подання в межах часток, визначених відповідно до цієї частини, визначається ЦВК. При цьому повинна бути дотримана приблизна рівномірність територіального розподілу посад, отриманих представниками кожного суб'єкта подання.

Рішення про утворення окружних виборчих комісій та про їх склад, прийняте відповідно до вимог цього Закону, оприлюднюється на офіційному веб-сайті ЦВК не пізніше наступного дня від дня його прийняття. Витяг із цього рішення про утворення окружних виборчих комісій у відповідному регіоні та про їх склад публікується Центральною виборчою комісією у регіональному друкованому засобі масової інформації у семиденний строк від дня прийняття зазначеного рішення. Рішення про зміни у складі окружної виборчої комісії оприлюднюється у порядку та у строки, встановлені цією частиною, однак не пізніше останнього дня перед днем виборів (ст. 23 Закону).

Дільнична виборча комісія утворюється відповідною окружною виборчою комісією не пізніше як за вісімнадцять днів до дня виборів у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії у кількості не менше дванадцяти осіб.

На виборчих дільницях, де кількість виборців не перевищує п'ятдесяти осіб, дільнична виборча комісія може утворюватися у складі голови, секретаря та двох – чотирьох членів комісії.

Право подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій (по одній особі до однієї виборчої комісії від одного кандидата) мають кандидати на пост Президента України. Подання щодо кандидатур до складу дільничних виборчих комісій вноситься до окружної виборчої комісії на паперових носіях та в електронному вигляді не пізніш як за двадцять три дні до дня виборів за підписом довіреної особи кандидата на пост Президента України у загальнодержавному або відповідному територіальному виборчому окрузі.

Дільнична виборча комісія спеціальної виборчої дільниці, утвореної на судні, яке в день виборів перебуває у плаванні під Державним Прапором України, на полярній станції України, утворюється окружною виборчою комісією за місцем приписки судна, полярної станції за поданням капітана судна, керівника станції, яке може надсилатися технічними засобами зв'язку у строк, встановлений ч. 2 ст. 23 Закону.

Дільнична виборча комісія закордонної виборчої дільниці утворюється ЦВК за поданням суб'єктів, визначених ч. 3 ст. 23 цього Закону, у разі їх наявності та подання Міністерства закордонних справ України. Зазначені подання вносяться в строк, встановлений частиною другою цієї статті. Кожен суб'єкт подання, визначений ч. 3 ст. 23 цього Закону, має право подати по одній кандидатурі до складу кожної дільничної виборчої комісії закордонної виборчої дільниці. Міністерство закордонних справ України вносить кандидатури до складу кожної дільничної виборчої комісії закордонної виборчої дільниці у такій кількості, щоб забезпечити утворення кожної комісії у складі, визначеному ч. 1 ст. 24 Закону.

У разі утворення спеціальної виборчої дільниці у винятковому випадку відповідно до ч. 10 ст. 20 цього Закону дільнична виборча комісія утворюється ЦВК одночасно з утворенням виборчої дільниці за поданням відповідної окружної виборчої комісії або Міністерства оборони України. Форма подання до складу дільничної виборчої комісії затверджується ЦВК не пізніше ніж за сімдесят днів до дня виборів.

До складу дільничної виборчої комісії можуть входити громадяни України, які мають право голосу. Громадянин України може входити до складу лише однієї виборчої комісії, що здійснює підготовку та проведення виборів Президента України, а також виборів народних депутатів України, депутатів Верховної Ради АР Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, комісії всеукраїнського або місцевого референдуму, якщо

виборчий процес зазначених виборів чи процес референдуму проводиться одночасно з виборчим процесом виборів Президента України.

До складу дільничної виборчої комісії не можуть входити кандидати на пост Президента України, їх уповноважені представники, довірені особи, посадові та службові особи органів державної влади, органів влади АР Крим та органів місцевого самоврядування, а також громадяни, які утримуються в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах або мають судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому законом порядку. У разі якщо одночасно з виборами Президента України проводяться інші вибори, до складу дільничної виборчої комісії не можуть входити кандидати, які балотуються на цих виборах, їх довірені особи, уповноважені особи партій – суб'єктів відповідних виборчих процесів, офіційні спостерігачі.

До складу дільничної виборчої комісії спеціальної виборчої дільниці, утвореної в стаціонарному закладі охорони здоров'я або в установі виконання покарань чи слідчому ізоляторі, не можуть входити працівники відповідного закладу або установи.

Кожний суб'єкт подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій (крім Міністерства закордонних справ України) має право на пропорційну частку кожної категорії керівних посад у дільничних виборчих комісіях. Частка керівних посад для кожного суб'єкта подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій в межах територіального виборчого округу визначається відповідно до кількості кандидатур, включених від цього суб'єкта до складу дільничних виборчих комісій, у відношенні до загальної кількості осіб, включених до складу дільничних виборчих комісій. Особа, включена до складу дільничної виборчої комісії за поданням голови окружної виборчої комісії (для закордонної виборчої дільниці - за поданням Міністерства закордонних справ України), може бути призначена на керівну посаду в цій комісії тільки у разі відсутності кандидатур на таку посаду від кандидатів на пост Президента України. Розподіл керівних посад між суб'єктами подання в межах часток, визначених відповідно до цієї частини, визначається окружною виборчою комісією (для закордонної виборчої дільниці – ЦВК). При цьому повинна бути дотримана приблизна рівномірність територіального розподілу посад, отриманих представниками кожного суб'єкта подання.

Секретарі окружної та дільничної виборчих комісій повинні володіти державною мовою.

Рішення про утворення дільничної виборчої комісії та про її склад, а також рішення про зміни в її складі, прийняті відповідно до вимог цього

Закону, підлягають оприлюдненню в засобах масової інформації у відповідному регіоні не пізніш як на третій день з дня їх прийняття.

Повноваження кожної з зазначених комісій визначається Законом: ЦВК – ст. 25, окружної виборчої комісії – ст. 26, дільничної виборчої комісії – ст. 27 Закону.

Основною формою роботи виборчої комісії є засідання, яке скликається головою комісії, в разі його відсутності – заст.упником голови, а в разі відсутності голови та його заступника – секретарем комісії. На письмову вимогу третини складу виборчої комісії голова виборчої комісії або його заступник зобов'язаний скликати засідання комісії не пізніше наступного дня після отримання такої вимоги (ст. 28).

Наступним етапом виборчого процесу є формування списків виборців, їх перевірка та уточнення. Його регламентують Розділ V «Списки виборців» Закону України «Про вибори Президента України» (ст. ст. 31–36-2) і Закон України «Про Державний реєстр виборців».

До основних етапів виборчого процесу закономірно відноситься також висування і реєстрація кандидатів на пост Президента України. Відповідно до Закону висування кандидатів на пост Президента України партіями та самовисування розпочинається з першого дня виборчого процесу. Кандидат на пост Президента України може бути висунутим та зареєстрованим тільки від однієї партії (ст. 44)

Законом у ст. 47 передбачений такий порядок висування кандидатів партіями. Партія може висунути одного кандидата на пост Президента України. Партія може висунути кандидатом на пост Президента України особу, яка є членом цієї партії, або позапартійного громадянина, який відповідно до ст. 9 Закону має право бути обраним Президентом України. Висунення кандидата на пост Президента України партією здійснюється на з'їзді (зборах, конференції) відповідно до статуту цієї партії.

Особа може бути висунута кандидатом на пост Президента України лише однією партією за згодою кандидата. Про час і місце проведення з'їзду з метою висунення кандидата на пост Президента України заздалегідь повідомляються засоби масової інформації. Порядок акредитації представників засобів масової інформації на такому з'їзді (зборах, конференції) визначається організаторами заходу (ст. 47 Закону).

Порядок самовисування регламентується ст. 48 Закону. Громадянин України, який відповідно до ст. 9 цього Закону може бути обраним Президентом України, особисто подає до Центральної виборчої комісії засвідчену в установленому законом порядку заяву про самовисунення кандидатом на пост Президента України.

У заяві про самовисунення на пост Президента України мають міститися згода на оприлюднення біографічних відомостей і декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру відповідно до ст. 50 Закону, зобов'язання в разі обрання передати у порядку, встановленому законом, протягом місяця після офіційного оголошення результатів виборів в управління іншій особі належні йому підприємства та корпоративні права і припинити діяльність чи скласти представницький мандат, які відповідно до Конституції України та законів України несумісні з зайняттям посту Президента України. До заяви додаються документи, передбачені частиною першою ст. 51 цього Закону (ст. 48).

Грошова застава вноситься партією, яка висунула кандидата на пост Президента України, або кандидатом на пост Президента України у безготівковому порядку на спеціальний рахунок Центральної виборчої комісії (після початку виборчого процесу та до подання документів Центральній виборчій комісії для реєстрації) у розмірі два мільйони п'ятсот тисяч гривень.

Грошова застава повертається суб'єкту її внесення (партії чи кандидату на пост Президента України) у разі, якщо відповідного кандидата визнано обраним Президентом України або включено до виборчого бюлетеня для повторного голосування. В інших випадках грошова застава не повертається і перераховується до Державного бюджету України.

У разі прийняття ЦВК рішення про відмову в реєстрації кандидата на пост Президента України, внесена грошова застава у п'ятиденний строк з дня його прийняття перераховується суб'єкту її внесення (відповідно на рахунок партії або рахунок, зазначений кандидатом на пост Президента України) (ст. 49 Закону).

Як окремий самостійний етап виборчого процесу, *передвиборна агітація* є цілим комплексом заходів, цілеспрямованою діяльністю певного суб'єкта виборчого процесу (кандидата на виборну посаду) з підготовки і поширення відповідної інформації з метою спонукання виборців до здійснення позитивного вибору на його користь.

Право на передвиборну агітацію є складовою виборчого права громадян України. За виборчим законом, громадяни України мають право вільно і всебічно обговорювати передвиборні програми кандидатів на пост Президента України, політичні, ділові та особисті якості кандидатів, вести агітацію за або проти кандидатів у будь-якій формі та будь-якими засобами, що не суперечать Конституції та законам України.

Серед публічних агітаційних заходів, що прямо визначаються законом, є: проведення зборів громадян, інших зустрічей з виборцями; проведення мітингів, походів, демонстрацій, пікетів; проведення публічних дебатів,

дискусій, «круглих столів», прес-конференцій стосовно положень передвиборних програм та політичної діяльності партій – суб'єктів виборчого процесу чи політичної діяльності кандидатів на пост Президента України; оприлюднення в друкованих та аудіовізуальних (електронних) засобах масової інформації політичної реклами, виступів, інтерв'ю, нарисів, відеофільмів, аудіо- та відеокліпів, інших публікацій та повідомлень; розповсюдження виборчих листівок, плакатів та інших друкованих агітаційних матеріалів чи друкованих видань, в яких розміщено матеріали передвиборної агітації; розміщення друкованих агітаційних матеріалів чи політичної реклами на носіях зовнішньої реклами; проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів та телепередач чи інших публічних заходів за підтримки партії – суб'єкта виборчого процесу чи кандидата на пост Президента України, а також оприлюднення інформації про таку підтримку; публічні заклики голосувати за або не голосувати за кандидата на пост Президента України або публічні оцінки діяльності кандидата на пост Президента України; встановлення інформаційних наметів; в інших формах, що не суперечать Конституції України та законам України.

Відповідно до ст. 57 Закону передвиборна агітація розпочинається кандидатом на пост Президента України наступного дня після дня його реєстрації ЦВК і закінчується о 24 год. останньої п'ятниці перед днем виборів. Передвиборна агітація закінчується о 24 год. останньої п'ятниці перед днем виборів.

Агітація перед повторним голосуванням розпочинається з дня, наступного після призначення повторного голосування, і закінчується о 24 годині останньої п'ятниці перед днем повторного голосування. Передвиборна агітація у період виборчого процесу поза строками, встановленими у цій статті, забороняється. Передвиборна агітація здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку і проведення виборів, для цілей, визначених цим Законом, та коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України.

Найважливішим етапом виборчого процесу, кульмінаційним моментом виборів є *голосування*. Голосування проводиться у день виборів та у день повторного голосування з 8 до 20 год. На закордонних виборчих дільницях голосування проводиться за місцевим часом країни, де утворені ці дільниці. Про час і місце голосування дільнична виборча комісія повідомляє виборців не пізніше як за сім днів до дня його проведення, а у виняткових випадках утворення виборчих дільниць відповідно до частини десятої ст. 20 цього Закону – напередодні дня виборів.

Організація проведення голосування та підтримання належного порядку у приміщенні для голосування, забезпечення таємності волевиявлення виборців під час голосування покладаються на дільничну виборчу комісію (ст. 75).

Завершальним етапом виборів є визначення результатів виборів Президента України. Порядок *підрахунку голосів* на виборчій дільниці визначається ст. 78 Закону. Підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці здійснюється відкрито і гласно членами дільничної виборчої комісії на її засіданні, яке проводиться у тому ж приміщенні, де відбувалося голосування.

Дільнична виборча комісія може визнати голосування на виборчій дільниці недійсним у разі встановлення нею порушень вимог цього Закону, внаслідок яких неможливо достовірно встановити результати волевиявлення виборців (ст. 80).

Встановлення підсумків голосування в межах територіального виборчого округу регламентується ст. 83 Закону, відповідно до якої окружна виборча комісія після прийняття і розгляду протоколів дільничних виборчих комісій про підрахунок голосів виборців на виборчих дільницях, у тому числі з поміткою «Уточнений», на підставі протоколів дільничних виборчих комісій про підрахунок голосів виборців на виборчих дільницях та повідомлень про зміст таких протоколів дільничних виборчих комісій, переданих за допомогою технічних засобів зв'язку із спеціальних виборчих дільниць, утворених на суднах, що перебувають у день виборів у плаванні під Державним Прапором України, на полярних станціях України, а у разі повторного підрахунку голосів виборців – протоколу окружної виборчої комісії про повторний підрахунок голосів виборців на відповідній виборчій дільниці зобов'язана встановити:

- 1) кількість виборчих бюлетенів, одержаних окружною виборчою комісією;
- 2) кількість виборчих бюлетенів, одержаних дільничними виборчими комісіями територіального округу;
- 3) кількість невикористаних виборчих бюлетенів, погашених дільничними виборчими комісіями територіального округу;
- 4) кількість виборців, включених до списків виборців на виборчих дільницях територіального округу;
- 5) кількість виборців, внесених до витягів із списку виборців для голосування за місцем перебування на виборчих дільницях територіального округу;
- 6) кількість невикористаних виборчих бюлетенів;
- 7) кількість виборців, які отримали виборчі бюлетені у приміщенні для голосування;
- 8) кількість виборців, які отримали виборчі бюлетені за місцем перебування;
- 9) загальна кількість виборців, які отримали виборчі бюлетені у межах територіального округу;
- 10) кількість виборчих бюлетенів, що не підлягають врахуванню, виявлених на виборчих дільницях територіального округу;
- 11) кількість виборців, які взяли участь у голосуванні в межах територіального округу;
- 12) кількість виборчих бюлетенів, визнаних

недійсними; 13) кількість голосів виборців, поданих за кожного кандидата на пост Президента України.

Відомості про підсумки голосування в межах територіального округу цифрами і прописом заносяться до протоколу окружної виборчої комісії про підсумки голосування в межах територіального виборчого округу.

Офіційне оголошення результатів виборів встановлене ст. 86 Закону. ЦВК на своєму засіданні оприлюднює результати виборів Президента України, про що зазначається у протоколі засідання комісії, із зазначенням прізвища, імені, по батькові обраного Президента України, його року народження, професії, посади (заняття), місця роботи, місця проживання, партійності, суб'єкта висування.

Офіційним оголошенням результатів виборів Президента України є опублікування результатів виборів Президента України у газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр» із зазначенням прізвища, імені, по батькові обраного Президента України, його року народження, професії, посади (заняття), місця роботи, місця проживання, партійності, суб'єкта висування.

Офіційне оголошення результатів виборів Президента України є підставою для звільнення з роботи (посади), не сумісної із зайняттям поста Президента України, та прийняття рішення про припинення дії іншого представницького мандата особи, обраної Президентом України.

Новообраний Президент України вступає на пост не пізніше як через тридцять днів після офіційного оголошення результатів виборів. Він набуває повноважень з моменту складення присяги Українському народові на урочистому засіданні Верховної Ради України. Після складення присяги Центральна виборча комісія вручає новообраному Президенту України посвідчення Президента України.

11.3 Основні функції та повноваження глави держави в Україні

Основні функції і повноваження Президента України визначаються Конституцією України. За Конституцією України Президент України є главою держави і виступає від її імені. Він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Президент України забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави (ст.ст. 102, 106 Конституції).

Одними із пріоритетних повноважень Президента України у здійсненні зазначених функцій є його повноваження щодо представництва держави всередині країни і в міжнародних відносинах. Як представник держави у своїй

країні Президент України має право звертатися з посланнями до народу та із щорічними позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. Він також представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України. Як представник нашої держави у міжнародних відносинах і керівник її зовнішньополітичної діяльності Президент України приймає рішення про визнання іноземних держав, призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях, а також приймає вірчі й відкличні грамоти дипломатичних представництв іноземних держав.

Як глава держави Президент України має ряд повноважень щодо призначення і оголошення виборів і референдумів як форм безпосередньої демократії та щодо формування і функціонування органів державної влади. Зокрема, Президент України призначає всеукраїнський референдум щодо внесення змін до Конституції України (ст. 156), проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою; призначає позачергові вибори до Верховної Ради України з підстав тау строки, встановлені Конституцією України.

За пропозицією Президента України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України (ч. 1 ст. 87 Конституції).

Особливе місце серед повноважень президента кожної країни займають його повноваження щодо парламенту, зокрема право розпуску парламенту, яке мають глави держав у парламентських і напівпрезидентських (парламентсько-президентських або президентсько-парламентських) республіках. Це право глав держав вважається істотним важелем у системі отримань і противаг у їх відносинах із парламентом. Підставами застосування главою держави права розпуску парламенту в більшості країн є порушення передбачених конституцією умов формування уряду, прийняття державного бюджету тощо.

Згідно зі ст. 90 Конституції Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо: 1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до ст. 83 Конституції; 2) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України; 3) протягом тридцяти днів 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 одного року з дня її обрання. Повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України або Президента України.

Ряд повноважень Президента України стосуються його права впливу на законодавчу та іншу діяльність Верховної Ради України. Пріоритетним серед них є право законодавчої ініціативи, тобто право вносити до Верховної Ради України законопроекти або пропозиції щодо прийняття законів. До того ж законопроекти визначені Президентом України як невідкладні, мають розглядатися Верховною Радою України позачергово. Президент України має право вносити законопроекти про внесення змін і доповнень до всіх розділів Конституції України, в тому числі до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдуми» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», які за умови їхнього прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України затверджуються всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України. Президент України має також значні повноваження на завершальній стадії законодавчого процесу: підписання і оприлюднення законів. Відповідно до чинної Конституції України Президенту України належить право підписання законів, прийнятих Верховною Радою України, і оприлюднення їх.

Схвалені Верховною Радою України закони спочатку підписуються її Головою і надсилаються Президенту України. Відповідно до Конституції України (ст. 94) Президент України протягом 15-ти днів після одержання закону підписує його та офіційно оприлюднює або повертає закон зі своїми вмотивованими й сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. Коли Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений.

Якщо ж під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу. Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом 10-ти днів.

У разі, якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом.

Президент України нерідко користується *правом 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;

Одним із важливих повноважень Президента України як глави держави є його *установчі повноваження* щодо формування органів виконавчої влади. Відповідно до ст. 106 Конституції України Президент України: вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до ст. 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції (п. 9); вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України (п. 10).

Президент України також призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України; призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України; призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України.

Досить широке коло повноважень має Президент України як *гарант* конституційного ладу, державного суверенітету, територіальної цілісності України: додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина та інших конституційних інститутів. Відповідно до Конституції України Президент України: забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави; очолює Раду національної безпеки і оборони України; вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань; приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України; приймає 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; присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини;

Як *гарант Конституції України* і конституційного ладу України Президент України, поряд із правом відкладального вето, має право звернення до Конституційного Суду України з питань конституційності (відповідності Конституції України) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради АРК (ст. 150 Конституції).

Президент України має право також звернення до Конституційного Суду України за висновком 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 (ст. 151 Конституції України).

На випадок, коли вичерпані інші можливості гарантування додержання Конституції України, Президент України може звернутися за допомогою до народу. Зокрема, він має право призначати всеукраїнський референдум щодо внесення змін до Конституції України (ст. 156) та проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Як глава держави Президент України також приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні; нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними, здійснює інші повноваження, встановлені Конституцією України.

Однією з особливостей статусу Президента України є те, що *він не може передавати свої повноваження іншим особам або органам*. Це є важливою гарантією як статусу Президента України, так і конституційного ладу загалом. Свої функції і повноваження Президент здійснює в певних правових і організаційних формах, які, як правило, властиві лише цьому інституту державної влади.

Президент України на основі й на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Окремі види актів Президента України скріплюються відповідно до Конституції України підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

Процедура *контрасигнації*, коли певні акти Глави держави скріплюються підписами керівника Уряду та відповідного міністра, є важливим механізмом системи стримувань і противаг. Водночас, у країнах розвинутої демократії немає однакового підходу до цієї процедури. В одних країнах така процедура означає, що, беручи до виконання акт Глави держави, Уряд покладає на себе

політичну та юридичну відповідальність за цей документ, в інших – контрасигнування свідчить лише про ознайомлення з ним та підтвердження зобов'язання Уряду виконувати цей акт.

Конституція України не врегульовує питання щодо терміну, упродовж якого мають скріплюватися підписами такі акти. Та відповідно до ч. 3 ст. 25 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 «Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт Президента України, виданий Президентом України в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 ч. 1 ст. 106 Конституції України, та за виконання такого акта, зобов'язані скріпити його своїми підписами у п'ятиденний строк з дня надходження акта для скріплення».

Разом з тим, акти Глави держави, що потребують контрасигнації, набувають чинності лише після їх підписання керівником Уряду та/чи відповідним міністром.

Для здійснення своїх повноважень Президент України в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, створює консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби.

Зокрема, такими органами є Адміністрація Президента України, Державне управління справами. Національний центр з питань євроатлантичної інтеграції України, Фонд сприяння місцевому самоврядуванню, Національна академія державного управління при Президентові України, Національний інститут стратегічних досліджень та ін.

Правовий статус і порядок діяльності інших консультативно-дорадчих і допоміжних органів, створених Президентом України в межах коштів для реалізації своїх конституційних повноважень, також визначається указами глави держави.

11.4 Акти діяльності Президента України

Згідно з ч. 2 ст. 106 Конституції України Президент України видає акти у формі *указів і розпоряджень*, які є обов'язковими до виконання на території України. Укази і розпорядження Президента України мають підзаконний характер: вони видаються на основі Конституції та законів України.

Указ – це правовий акт глави держави, який видається з найважливіших питань, віднесених до його компетенції. Укази можуть мати як нормативний, так і ненормативний (правозастосовний характер). *Нормативні* укази стосуються до невизначеного кола фізичних та юридичних осіб і мають довгострокову дію. *Ненормативні* укази мають індивідуальне значення.

У Положенні про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затвердженому Указом Президента України від 15.11.2006 визначається, що **указами Президента України** оформляються прийняті Президентом України на основі та на виконання Конституції і законів України рішення про: 1) призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; 2) призначення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції України, проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою; 3) призначення позачергових виборів до Верховної Ради України; 4) припинення повноважень Верховної Ради України; 5) призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора України; 6) призначення на посади та звільнення з посад членів Ради Національного банку України; 7) призначення на посади та звільнення з посад членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; 8) зупинення дії актів Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 9) скасування актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, рішень голів місцевих державних адміністрацій; 10) призначення на посади та звільнення з посад вищого командування Збройних Сил України, інших військових формувань; 11) використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; 12) загальну або часткову мобілізацію, введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях; 13) введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації; 14) призначення на посади та звільнення з посад суддів Конституційного Суду України; 15) утворення, ліквідацію судів, визначення кількості суддів у судах; 16) присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів; 17) нагородження державними нагородами; встановлення президентських відзнак та нагородження ними; 18) прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, надання притулку в Україні; 19) помилування; 20) створення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, їх ліквідацію, реорганізацію; 21) призначення на посади та звільнення з посад голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, їх відставку; 22) перше призначення на посаду професійного судді, звільнення з посади професійного судді протягом п'яти років після першого призначення; переведення суддів, призначення та звільнення з адміністративних посад у судах; 23) призначення, припинення повноважень членів Вищої ради юстиції; 24) призначення на посади та звільнення з посад Глави Секретаріату Президента України, перших заступників Глави Секретаріату Президента України, заступників Глави

Секретаріату Президента України, Представника Президента України у Верховній Раді України, Представника Президента України у Кабінеті Міністрів України, Представника Президента України у Конституційному Суді України, Прес-секретаря Президента України, радників Президента України; 25) введення в дію рішень Ради національної безпеки і оборони України; 26) формування персонального складу Ради національної безпеки і оборони України; 27) надання доручень Кабінету Міністрів України; 28) утворення Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, призначення на посаду та звільнення з посади Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим; 29) внесення змін до указів Президента України, визнання такими, що втратили чинність, указів Президента України, офіційне тлумачення актів Президента України.

Указами Президента України оформляються також інші рішення, видані на основі та на виконання Конституції і законів України, якщо хоча б одне з положень рішення розраховано на постійну або багаторазову дію (має нормативний характер) або належить до таких, що оформляються указами Президента України згідно з цим пунктом, а також рішення, прийняття яких у формі указу передбачено законами України та указами Президента України.

Розпорядження – ненормативний акт глави держави, який має індивідуальний організаційний характер. Згідно з зазначеним Положенням розпорядженнями Президента України оформляються прийняті Президентом України на основі та на виконання Конституції і законів України рішення про: 1) надання доручень, рекомендацій щодо здійснення заходів, розгляду, вирішення питань рішення про підтримку Президентом України культурно-мистецьких та інших заходів (крім рішень, які згідно з п. 3 цього Положення оформляються указами); 2) проведення переговорів, підписання міжнародних договорів України, надання повноважень на ведення переговорів, на підписання міжнародних договорів України, відповідних директив делегації чи представників України; 3) оперативні, організаційні і кадрові питання (крім рішень, які згідно з п. 3 цього Положення оформляються указами); 4) призначення на посади та звільнення з посад помічників, референтів Президента України; 5) внесення змін до розпоряджень Президента України, визнання такими, що втратили чинність, розпоряджень Президента України; 6) винесення на обговорення громадськості проектів законів, які передбачаються для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України, проектів актів Президента України.

Розпорядженнями Президента України оформляються також інші рішення, прийняття яких у формі розпорядження передбачено законами України, актами Президента України.

Проекти актів Президента України вносять: Кабінет Міністрів України; Рада міністрів Автономної Республіки Крим; Глава Адміністрації Президента України, його перші заступники та заступники; Секретар Ради національної безпеки і оборони України; радники Президента України; консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби, утворені Президентом України.

У випадках, передбачених Конституцією та законами України, актами і дорученнями Президента України, проекти актів Президента України вносять інші суб'єкти.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади України вносять проекти актів Президента України через Кабінет Міністрів України, крім випадків, передбачених законами України, актами і дорученнями Президента України.

Структурні підрозділи Адміністрації Президента України вносять проекти актів через Главу Секретаріату Президента України (у разі його відсутності – через Першого заступника, заступника Глави Адміністрації Президента України).

Укази і розпорядження на підпис Президентів України подає Глава Адміністрації Президента України.

Проекти актів Президента України потребують **контрасигнації** – вони мають бути завізовані (скріплені підписами) відповідно керівниками органів, посадовими особами, які їх готують і подають.

Проекти актів Президента України, що вносяться Кабінетом Міністрів України, мають бути: **завізовані Прем'єр-міністром України** (у разі його відсутності – Першим віце-прем'єр-міністром України чи відповідним Віце-прем'єр-міністром України), а також міністрами (у разі їх відсутності – заступниками міністрів), керівниками центральних органів виконавчої влади, до компетенції яких належать питання, що пропонуються до вирішення проектом акта Президента України; **погоджені з Міністерством юстиції України** – якщо вони мають нормативний характер; **погоджені з Міністерством фінансів України** – якщо їх видання впливає на видаткову, доходну частину державного бюджету.

У разі якщо Президент України відхилив проект акта, такий проект повертається у триденний строк суб'єкту, який його вносив. Якщо Президентом України висловлено зауваження до поданого на підпис проекту акта, такий акт доопрацьовується в Адміністрації Президента України, погоджується, візується в установленому цим Положенням порядку та повторно подається на підпис Президентів України.

Порядок оприлюднення актів Президента України визначається Указом Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-

правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 р. № 0503/97. Згідно з цим Указом акти Президента України не пізніш як у 15-денний строк після їх прийняття підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях.

Офіційними друкованими виданнями є: «Офіційний вісник України»; газета «Урядовий кур'єр». Офіційними друкованими виданнями, в яких здійснюється офіційне оприлюднення законів та інших актів Верховної Ради України, є також газета «Голос України», «Відомості Верховної Ради України». Офіційним друкованим виданням, в якому здійснюється офіційне оприлюднення законів, актів Президента України, є також інформаційний бюлетень «Офіційний вісник Президента України».

Акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України можуть бути в окремих випадках офіційно оприлюднені через телебачення і радіо.

Нормативно-правові акти можуть бути опубліковані в інших друкованих виданнях лише після їх офіційного оприлюднення відповідно до ст. 1 Указу. Нормативно-правові акти, опубліковані в інших друкованих виданнях, мають інформаційний характер і не можуть бути використані для офіційного застосування.

Громадяни, державні органи, підприємства, установи, організації під час здійснення своїх прав і обов'язків повинні застосовувати закони України, інші акти Верховної Ради України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, опубліковані в офіційних друкованих виданнях або одержані у встановленому порядку від органу, який їх видав.

Нормативні акти Президента України набирають чинності через десять днів з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні. *Ненормативні* акти Президента України можуть не публікуватися. Ці акти та акти з обмежувальними грифами офіційно оприлюднюються шляхом надсилання відповідним державним органам та органам місцевого самоврядування і доведення ними до відома підприємств, установ, організацій та осіб, на яких поширюється їхня чинність.

Неопубліковані акти Президента України набирають чинності від моменту одержання їх державними органами або органами місцевого самоврядування, якщо не встановлено інший строк набрання ними чинності.

Рішення щодо конституційності актів Президента України приймає Конституційний Суд України. У разі визнання Конституційним Судом України акта Президента України неконституційним він утрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України відповідного рішення.

11.5 Адміністрація Президента України

Адміністрація Президента України є постійно діючим допоміжним органом, утвореним Президентом України відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України.

Адміністрація у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, міжнародними договорами України, укладеними в установленому порядку, цим Положенням, а також розпорядженнями Глави Адміністрації Президента України.

Основними завданнями Адміністрації є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України повноважень.

Адміністрація відповідно до покладених на неї *завдань*:

1) здійснює аналіз політичних, економічних, соціальних, гуманітарних та інших процесів, що відбуваються в Україні і світі, готує за його результатами для подання на розгляд Президентові України пропозиції з питань формування та реалізації внутрішньої і зовнішньої політики держави, спрямованої на забезпечення додержання Конституції України прав і свобод людини і громадянина, державного суверенітету, територіальної цілісності України;

2) здійснює підготовку пропозицій щодо здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави та вносить їх на розгляд Президентові України, забезпечує здійснення Президентом України представництва держави у міжнародних відносинах;

3) бере участь в опрацюванні пропозицій щодо попередження та нейтралізації загроз національній безпеці України, здійснення Президентом України керівництва у сфері національної безпеки і оборони України, виконання ним повноважень Голови Ради національної безпеки і оборони України, контролю за реалізацією заходів у цій сфері, забезпечує здійснення повноважень у сфері контролю за діяльністю Збройних Сил України, інших військових формувань;

4) забезпечує підготовку проектів послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, оприлюднює такі послання;

5) забезпечує взаємодію Президента України з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, правоохоронними, іншими державними

органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян (у тому числі політичними партіями, професійними спілками), підприємствами, установами, іншими організаціями, сприяє підвищенню ефективності такої взаємодії;

6) здійснює в установленому порядку експертизу прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентів України, готує пропозиції щодо підписання законів або застосування щодо них права вето;

7) забезпечує планування діяльності Президента України;

8) опрацьовує і подає на підпис Президентів України проекти указів, розпоряджень Президента України, інших документів;

9) забезпечує підготовку проектів законів, що вносяться Президентом України до Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи; готує пропозиції щодо визначення Президентом України законопроектів як невідкладних для позачергового розгляду Верховною Радою України;

10) забезпечує офіційне оприлюднення підписаних Президентом України законів України, а також указів і розпоряджень Президента України;

11) опрацьовує внесені в установленому порядку пропозиції щодо утворення і ліквідації судів, визначення кількості суддів у судах, першого призначення на посаду професійного судді, переведення суддів, присвоєння суддям військових судів військових звань;

12) здійснює підготовку проектів конституційних подань Президента України до Конституційного Суду України та пропозицій щодо позиції Президента України у справах, які розглядаються Конституційним Судом України;

13) опрацьовує внесені в установленому порядку пропозиції з вирішення кадрових питань, що належать до повноважень Президента України, в тому числі питань призначення, погодження призначення на посади, звільнення з посад, притягнення відповідних осіб до дисциплінарної відповідальності, відставки голів місцевих державних адміністрацій, веде облік таких кадрів;

14) здійснює аналіз актів Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів Верховної Ради АР Крим, актів Ради міністрів АР Крим, рішень голів місцевих державних адміністрацій та за наявності підстав вносить Президентів України пропозиції щодо забезпечення приведення їх у відповідність із Конституцією та законами України, актами Президента України або зупинення їх дії, скасування;

15) забезпечує контроль за виконанням указів, розпоряджень, доручень Президента України;

16) здійснює моніторинг інформаційного простору України, створює умови для доступу громадськості до інформації про діяльність Президента

України, Адміністрації, забезпечує оперативне надання інформації про діяльність Президента України, Адміністрації засобам масової інформації, забезпечує роботу офіційного Інтернет-представництва Президента України, розміщує на його веб-сайті проекти законів України та актів Президента України, які потребують широкого обговорення, закони України, підписані Президентом України, укази і розпорядження Президента України, а також іншу інформацію про діяльність Президента України, Адміністрації;

17) забезпечує опрацювання та подання в установленому порядку на розгляд Президента України пропозицій щодо нагородження державними нагородами, встановлення президентських відзнак та нагородження ними, присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів, прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, надання притулку в Україні, здійснення помилування, розвитку геральдики;

18) здійснює протокольне та церемоніальне забезпечення офіційних заходів за участю Президента України;

19) забезпечує розгляд в установленому порядку запитів народних депутатів України, груп народних депутатів України, комітетів Верховної Ради України до Президента України;

19-1) забезпечує через Головне управління забезпечення доступу до публічної інформації в установленому порядку доступ до публічної інформації, розгляд, опрацювання, облік, систематизацію, аналізування та надання відповідей на запити на інформацію, що надходять до Президента України та Адміністрації Президента України, консультацій під час оформлення запитів;

20) організовує прийом громадян, які звертаються до Президента України, розгляд звернень громадян, а також звернень органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян (у тому числі політичних партій, професійних спілок), підприємств, установ, інших організацій, здійснює облік і аналіз таких звернень, на основі аналізу звернень розробляє та подає Президенту України пропозиції щодо розв'язання порушених у них проблем;

21) здійснює організаційно-технічне забезпечення діяльності створених Президентом України консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб;

22) забезпечує в межах своєї компетенції реалізацію державної політики стосовно державної таємниці;

23) виконує інші функції для забезпечення здійснення Президентом України своїх повноважень.

До складу Адміністрації входять: Глава Адміністрації Президента України; Перший заступник Глави Адміністрації Президента України; три

заступники Глави Адміністрації Президента України; радники Президента України, в тому числі Радник Президента України - Керівник Головного управління з питань реформування соціальної сфери, Радник Президента України – Керівник Головного контрольного управління, Радник Президента України – Керівник Головного управління з питань міжнародних відносин, Радник Президента України – Керівник Головного управління Державного Протоколу та Церемоніалу, Радник Президента України – Керівник Головного управління з питань конституційно-правової модернізації, Радник Президента України – Керівник Головного управління з питань гуманітарного розвитку; Прес-секретар Президента України; уповноважені Президента України; головні управління, управління, які є самостійними структурними підрозділами Адміністрації.

Глава Адміністрації Президента України, його Перший заступник та заступники, радники Президента України, Прес-секретар Президента України, уповноважені Президента України призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України.

Інші працівники Адміністрації призначаються на посади і звільняються з посад Главою Адміністрації Президента України, якщо інше не передбачено актами Президента України.

Глава Адміністрації Президента України в межах своєї компетенції видає розпорядження. Глава Адміністрації Президента України несе персональну відповідальність за виконання покладених на Адміністрацію завдань.

Положення про Адміністрацію, її структуру, граничну чисельність працівників Адміністрації затверджує Президент України за поданням Глави Адміністрації Президента України.

Штатний розпис Адміністрації та структуру її самостійних структурних підрозділів у межах затвердженої граничної чисельності працівників Адміністрації, а також положення про самостійні структурні підрозділи Адміністрації затверджує Глава Адміністрації Президента України. Працівники Адміністрації є державними службовцями.

11.6 Рада національної безпеки і оборони України

Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної й інформаційної безпеки конституційно проголошені найважливішими функціями держави і здійснюються низкою органів державної влади в межах їхньої компетенції. Однак складність і багатоаспектність проблем забезпечення національної безпеки вимагає узгодження дій зазначених органів в межах єдиної державної політики. Серед органів державної влади,

покликаних здійснювати цю функцію, провідне місце належить главі держави як Верховному Головнокомандувачу Збройних Сил України і гаранту державного суверенітету й територіальної цілісності України.

Забезпечення державної незалежності й національної безпеки України є однією з основних предметних функцій Президента України. Форми реалізації даної функції глави держави є досить різноманітними. Однією з таких форм є керівництво Радою національної безпеки і оборони України, який є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України.

Рада національної безпеки (РНБ) як дорадчий орган при президентові вперше був створений у США в 1947 р. і на сьогодні існує практично в усіх президентських і напівпрезидентських республіках (зокрема в Македонії, Росії, Румунії, Туреччині, Франції, Хорватії та ін.). Колишній співробітник ЦРУ і СНБ в адміністрації Р. Рейгана К. Менгес так визначає унікальність його функцій: «Апарат РНБ є єдиною службою уряду США, яка має можливість зводити до купи думки інших урядових відомств з питань зовнішньої політики і оборони, здійснювати їх координацію в межах виконавчої гілки влади, а потім подавати на розгляд президента усі варіанти політичних дій».

Рада національної безпеки і оборони України первісно створювалася за американським взірцем, а її статус отримав конституційне закріплення в Основному Законі 1996 р. і деталізацію – в Законі «Про Раду національної безпеки і оборони» 1998 р. Рада є саме тим органом, де в результаті колегіального обговорення між вищими посадовими особами, відповідальними за стан обороноздатності та національної безпеки, формулюються відповідні політичні рішення, які потім втілюються в укази глави Української держави.

Згідно з Законом, основними функціями Ради національної безпеки і оборони України є: 1) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації принципів внутрішньої та зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони; 2) координація і здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час; 3) координація і здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного чи надзвичайного стану та у випадках виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Відповідно до означених функцій Рада національної безпеки і оборони наділена такими повноваженнями:

– розробляти і розглядати на своїх засіданнях питання, віднесені Конституцією і законодавством до сфери національної безпеки і оборони, та подавати пропозиції Президентові України з цих питань;

- здійснювати поточний контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, подавати Президентові України відповідні висновки і пропозиції;

- залучати до аналізу інформації посадових осіб і спеціалістів органів виконавчої влади, державних і наукових установ, підприємств і організацій усіх форм власності;

- ініціювати розробку нормативних актів і документів з питань національної безпеки і оборони, узагальнювати практику їх застосування і результати перевірок їх виконання;

- координувати і контролювати переведення центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану;

- координувати і контролювати діяльність органів місцевого самоврядування в межах наданих повноважень під час введення воєнного чи надзвичайного стану;

- координувати і контролювати діяльність органів виконавчої влади щодо відвернення збройної агресії, організації захисту населення і забезпечення його життєдіяльності, охорони життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтримання громадського порядку в умовах воєнного і надзвичайного стану і в умовах виникнення кризових ситуацій.

Президент України є Головою Ради національної безпеки і оборони за посадою і самостійно формує її персональний склад, спрямовує діяльність і здійснює загальне керівництво роботою Ради, затверджує перспективні та поточні плани її роботи, час і порядок проведення її засідань, особисто головує на засіданнях Ради, має право давати доручення членам Ради, пов'язані з виконанням покладених на нього функцій, заслуховувати поточну інформацію Секретаря Ради про хід виконання її рішень, визначає функції, структуру і штатну чисельність апарату Ради, а також здійснює інші повноваження, передбачені Законом.

Персональний склад Ради національної безпеки і оборони України формує Президент України. Забезпечення організації роботи і виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України покладено на Секретаря Ради національної безпеки і оборони України, який призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України і безпосередньо йому підпорядковується. На цю посаду можуть призначатись як цивільні особи, так і військовослужбовці. Секретар Ради національної безпеки і оборони є за посадою Радником Президента України з питань національної безпеки. Секретар Ради має заступників, які за його поданням призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України. Посади Секретаря Ради

національної безпеки і оборони України та його заступників є посадами державних службовців першої категорії.

Секретар Ради національної безпеки і оборони України готує пропозиції щодо перспективного і поточного планування діяльності Ради, подає на розгляд Президента України проекти указів про введення в дію рішень Ради, організовує роботу щодо підготовки і проведення засідань Ради та контролю за виконанням її рішень, координує діяльність робочих і консультативних органів Ради, за дорученням Президента України представляє Раду у відносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян і засобами масової інформації.

Поточне інформаційно-аналітичне і організаційне забезпечення діяльності Ради національної безпеки і оборони України здійснює її апарат, який очолюється керівником апарату і підпорядковується Секретарю Ради. Функції, структура і штатна чисельність апарату Ради визначаються Президентом України.

Основною організаційною формою діяльності Ради національної безпеки і оборони України є його засідання. На засіданнях Ради його члени голосують особисто, делегування обов'язків не допускається. У засіданнях Ради може брати участь Голова Верховної Ради України як представник парламенту. За запрошенням Голови Ради національної безпеки і оборони України в її засіданнях можуть брати участь голови комітетів парламенту, інші народні депутати України, керівники центральних органів виконавчої влади та інші особи, які не є членами Ради. Рішення Ради національної безпеки і оборони України приймаються не менш як двома третинами голосів її членів. Прийняті Радою рішення вводяться в дію указами Президента України.

Предметом розгляду на засіданнях Ради національної безпеки і оборони стають найбільш гострі та значущі для держави і суспільства проблеми, від оптимального вирішення яких залежить доля країни.

Контрольні питання

1. Поняття органу держави, його ознаки та конституційний статус.
2. Адміністрація Президента України: структура, характеристика.
3. Яке призначення Адміністрації Президента України?
4. Президент України: правовий статус та роль в системі державних органів.

**Рекомендовані нормативно-правові акти та література
для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів**

Основні нормативно-правові акти і література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 (редакція від 02.03.2014) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Про вибори Президента України: Закон України від 05.03.1999 // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 14. – Ст. 8.
3. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.
4. Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим: Закон України від 02.03.2000 // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 21. – Ст. 158.
5. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.
6. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо недоторканості та імпідменту Президента України від 10.12.2003 № 19-рп/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51. – Т. 1. – Ст. 2704.
8. Положення про Адміністрацію Президента України: затверджено Указом Президента України від 02.04.2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.
9. Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: затверджено Указом Президента України від 15.11.2006 // Урядовий кур'єр від 22.11.2006. – № 220.
10. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності: Указ Президента України від 10.06.1997 № 0503/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 24. – Ст. 11.
11. Конституційне право України : підручник для студ. вищих навч. закл. / Л.К. Байрачна та ін. – Х. : Право, 2010. – 543 с.
12. Конституційне право України: навч. посіб. / О.О. Майданник. – К.: Алерта, 2011. – 380 с.
13. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. В.Я. Тацій, В.М. Литвин, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін.; [2-ге вид., перероб. і доп.] – Х.: Право, 2011. – 1128 с.
14. Погорілко В.Ф. Конституційне право України: підручник / В.Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – [2-ге вид., переробл. та доопр.]. – К.: Прав. єдність: Алерта, 2010. – 432 с.

15. Скрипнюк О.В. Конституційне право України : підручник / О.В.Скрипнюк. – К.: Ін Юре, 2010. – 672 с.

16. Чушенко В.І. Конституційне право України : підруч. / В.І. Чушенко, І.Я. Заяць. – [2-ге вид., допов. і переробл.]. – К.: Ін Юре, 2009. – 548 с.

Додаткові нормативно-правові акти і література

1. Агафонов С. Історичний розвиток інституту глави держави / С. Агафонов // Право України. – 2001. – № 7. – С. 102–104.

2. Белов Д.М. Конституційно-правове регулювання інституту президента в Україні та Франції / Д.М. Белов, Ю.М. Бисага. – Ужгород: Ліра, 2007. – 216 с.

3. Волощук О.Т. Інститут Президента у Франції, Росії та Україні: конституційні норми і політична практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.Т. Волощук; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2008. – 20 с.

4. Зелінська М. Трансформація інституту президентства: ретроспектива / М. Зелінська // Віче. – 2006. – № 11/12. – С. 44–45.

5. Малкіна Г.М. Імпічмент президента: міф і реальність / Г.М. Малкіна // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. Сер. Філософія. Політологія. – 2008. – Вип. 89/90. – С. 116–118.

6. Мельниченко В. Інститут президента в Україні: стан та перспективи розвитку / В. Мельниченко // Право України. – 2009. – № 12. – С. 18–29.

7. Олькіна О.В. Конституційний інститут дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України: розвиток законодавства та юридичної практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.В. Олькіна; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – О., 2011. – 21 с.

8. Серьогіна С. Оптимізація статусу Президента як ключова ланка конституційної реформи в Україні / С. Серьогіна // Право України. – 2009. – № 6. – С. 23–28.

9. Сухонос В.В. Вибори глави держави в умовах республіки: унікальні особливості / В.В. Сухонос // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 1 (15). – С. 69–72.

10. Сухонос В.В. Декларація про державний суверенітет як основний чинник формування інституту глави держави / В.В. Сухонос // Віче. – 2010. – № 18(279). – С. 10–12.

11. Сухонос В.В. Запровадження в Україні одноосібно-монархічної моделі інституту глави держави: проблеми, досвід, перспективи / В.В. Сухонос // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2008. – № 1(1). – С. 24–30.

12. Сухонос В.В. Функції глави держави: поняття, зміст і класифікація / В.В. Сухонос // Вісник Конституційного суду України. – 2009. – № 3. – С. 102–110.

РОЗДІЛ 12

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

12.1 Поняття та функції виконавчої влади. Система органів виконавчої влади в Україні

Після проголошення незалежності України та визнання одним із провідних принципів національного державного будівництва принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (ст. 6 Конституції України) відбувається становлення якісно нової системи органів виконавчої влади України. На відміну від радянського періоду, коли органи виконавчої влади вважалися технічними щодо державно-партійного апарату загалом і здійснювали основну, закріплену в тогочасних радянських конституціях функцію - функцію державного управління, сьогодні органи виконавчої влади в Україні це, в першу чергу, органи, що наділені відповідними державно-владними повноваженнями в усіх сферах суспільного і державного життя.

Особливість виконавчої влади серед гілок державної влади полягає в тому, що саме у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування важелів державного регулювання і управління важливими процесами суспільного розвитку. У сучасних політичних реаліях Кабінет Міністрів України і, дещо меншою мірою, центральні та місцеві органи виконавчої влади, стають, у першу чергу, політичними органами державної виконавчої влади.

Отже, **органи виконавчої влади в Україні** – це система центральних і місцевих, одноособових і колегіальних, органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції на чолі з Кабінетом Міністрів України, що відповідно до Конституції та законів України забезпечують виконання Конституції України, законів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України в найважливіших сферах суспільного і державного життя України.

За сутністю та змістом органи виконавчої влади України відрізняються від інших органів державної влади, передусім законодавчих і судових, саме своїм призначенням, змістом, суб'єктами, формами, способами і засобами здійснення своєї діяльності. Навіть етимологія назви цих органів – «виконавчі» – свідчить про їх основне призначення в суспільстві та державі – виконання Конституції України, законів України та нормативних актів Президента

України та Верховної Ради України. Але ця функція не є єдиною для органів виконавчої влади.

Об'єктами діяльності, впливу органів державної виконавчої влади в Україні є, насамперед, політична, господарська, соціальна, культурна (духовна) та інші найбільш важливі сфери суспільного життя.

У розділі 6 Основного Закону закріплено три *організаційно-правові рівні системи органів виконавчої влади України*:

1) *вищий* (вищий орган у системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів України);

2) *центральний* (міністерства та інші центральні органи виконавчої влади);

3) *місцевий* (місцеві органи виконавчої влади – Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві (обласні, районні, Київська і Севастопольська міські) державні адміністрації, а також територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, безпосередньо підпорядковані міністерствам чи відповідним центральним органам виконавчої влади).

За формою діяльності органи виконавчої влади України, як правило, є *єдиноначальними*. Тобто органи виконавчої влади очолюються керівником, який самостійно організовує та несе відповідальність за його діяльність.

За способами діяльності органи виконавчої влади в Україні здійснюють систему *функцій*: управлінську, виконавчу, бюджетно-фінансову, матеріально-технічну, контрольну, правоохоронну діяльність тощо.

Здійснюючи свої функції, органи виконавчої влади діють від імені держави, для чого їх наділено державно-владними повноваженнями. Вони не тільки реалізують нормативні положення Конституції, законів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України, але й самі мають право видавати нормативно-правові акти, зокрема постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, які є обов'язковими для виконання іншими органами виконавчої влади, і вживають заходи щодо забезпечення реалізації вимог цих актів.

Діяльність органів виконавчої влади ґрунтується на певних *принципах* – керівних засадах їх організації та діяльності. У Конституції України цих принципів не визначено, вони конкретизуються у ст. 2 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011, відповідно до якої: «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*.

Міністерства діють за принципом *єдиноначальності*. Інші центральні органи виконавчої влади діють за принципом єдиноначальності, якщо інше не передбачено законом».

У ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 закріплені принципи діяльності Кабінету Міністрів України: *верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості*.

Так, Кабінет Міністрів України є колегіальним органом. Кабінет Міністрів України приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях.

Кабінет Міністрів України 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 акти Кабінету Міністрів України підлягають обов'язковому оприлюдненню, крім тих, що містять інформацію з обмеженим доступом (ч. 4 ст. 3 Закону).

Загальними принципами організації та діяльності органів виконавчої влади в Україні є принципи *демократії, верховенства права, поваги до прав і свобод, честі та гідності людини і громадянина, єдиноначальності та колегіальності, гласності, громадського контролю, компетентності, територіальності* та ін.

Традиційним для організації та діяльності органів виконавчої влади був принцип *позапартійності* органів виконавчої влади, але за умов конституційно-правової реформи в Україні цей принцип зазнав відповідних змін, принаймні щодо організації та діяльності Кабінету Міністрів України, оскільки посади членів Кабінету Міністрів, на відміну від усіх інших посад у системі органів виконавчої влади України, належать до *політичних посад*, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу (ч. 3 ст. 6 Закону). Тобто, цей принцип трансформувався у принцип політичної відповідальності.

Органи виконавчої влади знаходяться на бюджетному фінансуванні і є *юридичними особами публічного права*, тобто мають цивільну правоздатність. Діючи у межах своєї компетенції, вони користуються відносною юридичною самостійністю. Їх взаємодія із законодавчими (представницькими) і судовими органами здійснюється у різноманітних організаційних формах таких, як представництво, погоджувальні комісії, взаємоінформація тощо. Будучи визначеними в Конституції України як самостійний вид державних органів,

вони як такі відрізняються від виконавчих органів системи місцевого самоврядування, а також виконавчих органів комерційних і некомерційних організацій та громадських об'єднань.

Органи виконавчої влади *мають особливий склад* (комплектацію). Вони, здебільшого, складаються з державних службовців, між якими розподіл посадових обов'язків закріплюється нормативними актами, а кожен з держслужбовців має відповідати встановленим вимогам щодо рівня професійної підготовки, стажу і досвіду роботи тощо. Державні службовці обіймають посади і виконують свої функції відповідно до законодавства про державну службу. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну службу» *державна служба в Україні* – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Органи виконавчої влади є досить різноманітними. їх можна **класифікувати** за такими критеріями, як походження, порядок організації та діяльності, характер компетенції, час дії, назва тощо. *За походженням* – первинні (Кабмін України) та похідні (центральні та місцеві органи виконавчої влади); *за порядком організації та діяльності* – колегіальні (Кабмін України) та єдиноначальні (міністерства, державні комітети); *за характером компетенції* – загальної (Кабмін України), галузевої (Міністерство охорони здоров'я), міжгалузевої (Міністерство фінансів України), спеціальної (Служба безпеки України); *за часом дії* – постійні (Кабмін України та ін.), тимчасові (спеціально створені органи); за назвою – кабінет, рада, міністерство, державний комітет, служба, агентство, інспекція тощо.

Порядок організації та діяльності органів виконавчої влади в Україні визначається Розділом VI Конституції України та законами України: «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», а також Конституцією Автономної Республіки Крим.

Таким чином, можемо зробити висновок, що виконавча влада – це одна з гілок державної влади, яка має організуючий, універсальний, загальний, динамічний характер, основне призначення якої полягає у здатності та можливості реалізовувати волю держави шляхом організації і забезпечення виконання законів, здійснювати оперативне управління відповідними сферами суспільного та державного життя через побудовану на принципі вертикальної підпорядкованості систему спеціально створюваних і наділених відповідною компетенцією органів.

Виконавча влада в Україні залежить від законодавчої через механізми власного формування та функціонування. Виконавча влада розглядається нами

як одна з гілок влади, яка є широким і складним феноменом, що охоплює поряд із її політичною складовою – урядом, також систему адміністративних органів, які безпосередньо підпорядковуються центральному уряду.

Порядок організації та діяльності органів виконавчої влади в Україні визначається Розділом VI Конституції України та законами України: «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про місцеві державні адміністрації», Конституцією Автономної Республіки Крим.

12.2 Порядок утворення, склад та припинення діяльності Кабінету Міністрів України

Відповідно до ст. 114 Конституції України та ст. 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» до складу Кабінету Міністрів України входять: ***Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри та міністри України***, кількість яких конституційно не встановлюється.

Посадовий склад (кількість та перелік посад) новосформованого Кабінету Міністрів України визначається Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України одночасно з призначенням персонального складу Кабінету Міністрів України у порядку, встановленому ст. 9 Закону. У разі прийняття Кабінетом Міністрів України рішення про утворення, реорганізацію або ліквідацію міністерства посадовий склад Кабінету Міністрів України вважається зміненим з дня прийняття такого рішення.

Посади членів Кабінету Міністрів України належать до *політичних посад*, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу.

Статус членів Кабінету Міністрів України визначається Конституцією України, цим та іншими законами України.

За поданням Прем'єр-міністра України Верховна Рада України може призначати міністрами осіб, які не очолюють міністерств. До складу Кабінету Міністрів України може бути призначено не більше двох таких міністрів.

Вимоги до членів Кабінету Міністрів України встановлені у ст. 7 Закону. ***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 двадцятиденний строк з дня виникнення цих обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про відставку.

У разі внесення на розгляд Верховної Ради України подання щодо призначення на посаду члена Кабінету Міністрів України особи, яка є народним депутатом України, до подання додається особиста заява народного депутата України про дострокове припинення ним депутатських повноважень у разі призначення на посаду члена Кабінету Міністрів України. Питання про дострокове припинення повноважень народного депутата України розглядається невідкладно Верховною Радою України на тому ж пленарному засіданні після призначення його членом Кабінету Міністрів України.

На членів Кабінету Міністрів України поширюються вимоги та обмеження, встановлені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції». Стосовно кандидатів на посади членів Кабінету Міністрів України за їх письмовою згодою проводиться спеціальна перевірка в порядку, встановленому Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Для більшості європейських держав, незважаючи на колективний характер урядів, передбачено спеціальний статус глави уряду, тобто тієї людини, яка очолює кабінет міністрів. Найпоширеніший термін для означення цієї посади – «прем'єр-міністр» – властивий для Бельгії, Греції, Данії, Ірландії, Нідерландів, Португалії, Великобританії, Фінляндії, Франції, Швейцарії та Швеції. В Австрії та Німеччині голову виконавчої влади називають канцлером, в Іспанії – голова уряду, в Італії – голова ради. Такі самі підходи запозичили й більшість країн молодого демократії. Так, у Литві, Румунії, Словенії та інших країнах виконавчу владу очолює прем'єр-міністр, він спрямовує діяльність уряду, а у Словаччині – голова уряду. В деяких країнах Європи, зокрема у князівствах, збереглися традиційні підходи щодо формування виконавчої влади загалом. Так, у Люксембурзі главою виконавчої влади згідно з Конституцією є великий герцог. Він, будучи главою держави, самостійно керує країною, не призначаючи додатково прем'єр-міністра.

У більшості європейських країн вже сформувалася традиція називати кабінети за прізвищем особи, яка виконувала і виконує функції прем'єр-міністра: кабінет Уінстона Черчілля, кабінет Маргарет Тетчер, кабінет Тоні

Блера, уряд Паоло Андреотті; або за назвою домінуючої в уряді політичної партії – консервативний кабінет, соціал-демократичний, ліберальний тощо.

Процес обрання на посаду прем'єр-міністра значною мірою залежить від партійної та виборчої систем.

Прем'єр-міністр України призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України (ст. 8 Закону). Подання про призначення Верховною Радою України на посаду Прем'єр-міністра України Президент України вносить за пропозицією *коаліції депутатських фракцій* у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після надходження такої пропозиції.

Пропозиція коаліції депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, подається Президенту України за підписом народного депутата України – уповноваженого на подання пропозиції відповідно до угоди про формування коаліції.

У разі порушення вимог Конституції України та цього Закону щодо внесення пропозиції стосовно кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України, невідповідності запропонованої кандидатури вимогам до члена Кабінету Міністрів України, передбаченим цим Законом, Президент України інформує Верховну Раду України про неможливість внесення подання щодо запропонованої кандидатури.

Кандидат на посаду Прем'єр-міністра України за пропозицією депутатських фракцій (фракції) до розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради України зустрічається з депутатськими фракціями та відповідає на їхні запитання.

Голосування у Верховній Раді України щодо призначення Прем'єр-міністра України проводиться у поіменному режимі. Рішення про призначення Прем'єр-міністра України приймається у формі постанови Верховної Ради України.

У разі відхилення Верховною Радою України кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України Президент України вносить на розгляд Верховної Ради України подання про призначення на зазначену посаду в порядку, встановленому частинами 2, 4, 5 ст. 8 Закону.

Особа, призначена Прем'єр-міністром України, вступає на посаду в порядку, встановленому ст. 10 Закону. Після прийняття постанови Верховної Ради України про її призначення до вступу на посаду новопризначений Прем'єр-міністр України набуває повноважень проводити всі необхідні

консультації щодо формування складу Кабінету Міністрів України та вносити подання, зазначені у ч. 1 ст. 9 цього Закону.

Порядок призначення на посаду членів Кабінету Міністрів України визначений у ст. 9 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»: «**Члени Кабінету Міністрів** України, крім Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України і Міністра закордонних справ України, призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.

При формуванні нового складу Кабінету Міністрів України новопризначений Прем'єр-міністр України вносить до Верховної Ради України подання про призначення членів Кабінету Міністрів України відповідно до вимог Конституції України та цього Закону. У цьому поданні пропонується повний посадовий склад Кабінету Міністрів України.

Подання Прем'єр-міністра України, зазначене у ч. 2 ст. 9, стосовно персонального складу Кабінету Міністрів України *може вноситися єдиним списком*. Подання *щодо окремих кандидатур* на посади, зазначені у поданні щодо посадового складу, *може вноситися окремо*.

Міністр оборони України і Міністр закордонних справ України призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України.

На кожную посаду члена Кабінету Міністрів України вноситься одна кандидатура.

Кандидат на посаду члена Кабінету Міністрів України за пропозиціями депутатських фракцій до розгляду питання про його призначення на пленарному засіданні Верховної Ради України може зустрічатися з депутатськими фракціями та відповідати на їхні запитання.

Верховна Рада України розглядає подання та призначає на посаду членів Кабінету Міністрів України. Верховна Рада України приймає рішення з цього приводу у формі постанови. Рішення щодо призначення членів Кабінету Міністрів України може прийматися як списком, так і щодо окремих посад. Рішення Верховної Ради України щодо призначення члена Кабінету Міністрів України приймається за його присутності.

Кандидатура на посаду члена Кабінету Міністрів України вважається відхиленою, якщо Верховна Рада України не прийняла рішення про її призначення на посаду члена Кабінету Міністрів України. У разі відхилення Верховною Радою України кандидатури на посаду члена Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністр України, а у випадках, установлених Конституцією України, – Президент України вносить подання про призначення на посаду члена Кабінету Міністрів України в порядку, визначеному ст. 9 Закону.

Призначення на вакантну посаду члена Кабінету Міністрів України (крім Прем'єр-міністра України) здійснюється в порядку та з урахуванням вимог, передбачених частинами 1, 3–10 ст. 9 Закону «Про Кабінет Міністрів України».

Постанова Верховної Ради України в частині призначення члена Кабінету Міністрів України набирає чинності з моменту складення ним присяги у порядку, встановленому ст. 10 Закону.

Вступ на посаду членів Кабінету Міністрів України та початок роботи новосформованого Кабінету Міністрів України визначений у ст. 10 Закону «Про Кабінет Міністрів України».

Особа, призначена на посаду члена Кабінету Міністрів України, у день свого призначення перед вступом на посаду складає на пленарному засіданні Верховної Ради України таку присягу: «Усвідомлюючи високу відповідальність члена Кабінету Міністрів України, урочисто присягаю на вірність Українському народові. Зобов'язуюся додержуватися Конституції України та законів України, зміцнювати суверенітет і незалежність України, обстоювати права і свободи людини та громадянина, дбати про добробут Українського народу, сталий демократичний розвиток суспільства».

При формуванні нового складу Кабінету Міністрів України присягу зачитує Прем'єр-міністр України, її текст підписує кожен член Кабінету Міністрів України.

Член Кабінету Міністрів України вступає на посаду з моменту складення ним присяги. Підписаний членом Кабінету Міністрів України текст присяги зберігається в його особовій справі. Особа, яка у день свого призначення на посаду члена Кабінету Міністрів України (крім Прем'єр-міністра України) не склала присяги, вважається такою, що відмовилася від посади.

Кабінет Міністрів України набуває повноважень та розпочинає роботу після складення присяги не менше ніж двома третинами від його посадового складу, визначеного відповідно до ст. 6 Закону.

Член Кабінету Міністрів України, призначений на вакантну посаду в діючому складі Кабінету Міністрів України, у день свого призначення перед вступом на посаду особисто складає присягу на пленарному засіданні Верховної Ради України і невідкладно після цього підписує її текст.

Відповідно до ст. 12 Закону Кабінет Міністрів України **складає повноваження** перед новообраною Верховною Радою України. Заява про складення повноважень Кабінету Міністрів України подається Прем'єр-міністром України чи особою, яка виконує його повноваження, та оголошується на першому пленарному засіданні новообраної Верховної Ради України.

Згідно зі ст. 13 Закону, **відставка Кабінету Міністрів України** настає внаслідок: 1) прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри

Кабінету Міністрів України; 2) відставки Прем'єр-міністра України; 3) смерті Прем'єр-міністра України

Відставка Кабінету Міністрів України внаслідок прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри (ст. 14). Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як третини від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України.

Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не пізніше ніж через десять днів після внесення пропозиції розглядається на пленарному засіданні Верховної Ради України, на яке запрошуються всі члени Кабінету Міністрів України. У разі розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів України за пропозицією Президента України у пленарному засіданні Верховної Ради України бере участь Президент України.

Резолюція недовіри Кабінету Міністрів України вважається прийнятою, якщо за це проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України.

Прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України *має наслідком відставку Кабінету Міністрів України*. Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше ніж один раз протягом чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України.

Відставка Кабінету Міністрів України внаслідок відставки Прем'єр-міністра України (ст. 15). Прем'єр-міністр України *має право* заявити Верховній Раді України про свою відставку. Верховна Рада України розглядає питання про відставку Прем'єр-міністра України не пізніше ніж на десятий день після надходження заяви про відставку, якщо вона надійшла під час чергової сесії Верховної Ради України, і не пізніше першого пленарного тижня наступної чергової сесії, якщо така заява надійшла у міжсесійний період.

Прем'єр-міністр України звільняється з посади з дня прийняття рішення про його відставку на пленарному засіданні Верховної Ради України. Прийняття Верховною Радою України рішення про відставку Прем'єр-міністра України *має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України*.

Відставка Кабінету Міністрів України у разі смерті Прем'єр-міністра України (ст. 16). Повноваження Прем'єр-міністра України у разі його смерті припиняються з дня смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть.

Припинення повноважень Прем'єр-міністра України у разі його смерті *має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України*.

Продовження виконання повноважень Кабінетом Міністрів України та окремими членами Кабінету Міністрів України регламентується ст. 17 Закону.

Кабінет Міністрів України, який *склав повноваження перед новообраною* Верховною Радою України або перебуває у відставці з підстав, передбачених ст. 13 цього Закону, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України.

У разі смерті Прем'єр-міністра України повноваження Прем'єр-міністра України на період до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України виконує Перший віце-прем'єр-міністр України або віце-прем'єр-міністр України згідно з визначеним Кабінетом Міністрів України розподілом повноважень.

У разі обрання члена Кабінету Міністрів України народним депутатом України новообраної Верховної Ради України він набуває повноважень народного депутата України у порядку, визначеному законом, без подання документа про його звільнення з посади і продовжує здійснювати повноваження члена Кабінету Міністрів України до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України.

Усі члени Кабінету Міністрів України, які склали повноваження перед новообраною Верховною Радою України або перебувають у відставці, звільняються зі своїх посад з початку роботи *новосформованим* Кабінетом Міністрів України.

Порядок звільнення з посади члена Кабінету Міністрів України визначений ст. 18 Закону України «Про Кабінет 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 поданою 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 – Міністр закордонних справ України та Міністр оборони України; 4) за власною ініціативою.

Рішення Верховної Ради України про звільнення з посади члена Кабінету Міністрів України приймається у формі постанови Верховної Ради України. Член Кабінету Міністрів України звільняється з посади з дня прийняття відповідного рішення Верховною Радою України.

У разі смерті члена Кабінету Міністрів України його повноваження вважаються припиненими з дня його смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть.

Особа призначається на вакантну посаду члена Кабінету Міністрів України у порядку, встановленому цим Законом, та вступає на посаду після

складення присяги відповідно до частини шостої ст. 10 Закону. Усі члени Кабінету Міністрів України, який склав повноваження перед новообраною Верховною Радою України або перебуває у відставці, звільняються зі своїх посад з моменту початку роботи новосформованим Кабінетом Міністрів України відповідно до ст. 10 цього Закону.

12.3 Конституційно-правовий статус і повноваження Кабінету Міністрів України

Сьогодні українська державність переживає нелегкі часи свого становлення. Трансформаційні зміни, що мають місце в усіх сферах життя, в тому числі і в державно-правовій сфері, в своїй основі покликані удосконалити функціонування державно-правового механізму в цілому, забезпечити збалансування гілок державної влади та створити ефективну модель державного управління.

Характерною ознакою кожної демократичної держави є сформований відповідно до законодавства злагоджений механізм виконавчої влади, центральною ланкою якого є Кабінет Міністрів України. Питання конституційно-правового статусу уряду України є актуальними як для науки, так і для практичної діяльності кожної правової держави.

У науковій літературі надається таке енциклопедичне визначення: **статус** (лат. status) – правове становище (сукупність прав та обов'язків) фізичної або юридичної особи. Поняття «статусу» використовується при окресленні обов'язків, прав та повноважень як окремих органів державного управління, так і відповідних посадових осіб, щодо яких законами або нормативно-правовими актами визначаються такі права, обов'язки і повноваження.

У науці конституційного права послуговуються співмірними поняттями «уряд» та «кабінет міністрів» для означення вищого політичного органу виконавчої влади. Під **урядом** розуміють колегіальний орган загальної компетенції, що здійснює керівництво виконавчою та розпорядчою діяльністю у відповідній країні. До його складу здебільшого входять керівники головних органів центральної адміністрації. За політичними ознаками уряди є однопартійними, позапартійними та коаліційними.

Однопартійний уряд у демократичних країнах утворюється, коли певна політична партія одержала абсолютну більшість місць у парламенті або коли президент (глава держави) формує уряд виключно з представників своєї партії.

У коаліційному уряді посада прем'єр-міністра не завжди має належати лідеру найбільшої в коаліції політичної партії. Провідну роль в обранні одного

партійного лідера серед декількох претендентів може зіграти рівень його популярності у суспільстві, а також конкретна політична ситуація в країні та відповідний перебіг політичних подій. Прикладом цього може слугувати обрання у 1981 р. та 1982 р. прем'єр-міністром Італії лідера Італійської республіканської партії Д. Спадаоліні у межах багатопартійної коаліції, де Християнсько-демократична партія була найбільшим партнером за кількістю депутатських мандатів; призначення Прем'єр-міністром України представника багатопартійною коаліцією Верховної Ради України представника ВО «Батьківщина» А. Яценюка в 2014 р.

Найчастіше уряд іменується Кабінетом Міністрів або Радою Міністрів, хоча в окремих країнах використовуються й інші назви, наприклад, Державна Рада (Норвегія, Швеція), Федеральна Рада (Швейцарія), Федеральний уряд (ФРН), Адміністративна Рада (КНДР) тощо. Уряд відіграє особливу роль у механізмі виконавчої влади та в системі органів, які її здійснюють, під його керівництвом функціонує вся система органів виконавчої влади. Зазначимо, що конституційний статус уряду (обсяг його компетенції, порядок формування і характер взаємовідносин з іншими вищими органами державної влади) суттєво різняться в різних країнах та обумовлюється існуючою формою правління і формою державного устрою.

У процесі формування та реформування системи влади України з часу набуття нею незалежності Кабінет Міністрів переважно виступав в ролі об'єкта, за вплив на який розгорталася конкуренція між Верховною Радою України та Президентом України. Ця конкуренція, по суті, була рушійною силою конституційного процесу в Україні, а етапні події останнього (прийняття Конституційного Договору, Конституції України 1996 р. та конституційні реформи 2004, 2010 та 2014 рр.), позначалися зміною інституту, що здійснював пріоритетний вплив на Український Уряд.

Конституція України від 28 червня 1996 р. закріпила статус Кабінету Міністрів як вищого органу в системі виконавчої влади. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»: «Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України 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 є вищим колегіальним органом загальної компетенції в системі органів виконавчої влади, яку складають центральні та місцеві органи виконавчої влади, який спрямовує, координує і контролює діяльність інших органів державної виконавчої влади.

Таким чином, Кабінет Міністрів України посідає місце вищої ланки щодо всіх інших органів виконавчої влади, тобто очолює «виконавчу вертикаль». Виконавча вертикаль мусить забезпечувати належну реалізацію рішень центру згори донизу та передбачає ієрархічну субординацію структурних ланок, включаючи усі основні елементи відносин організаційного підпорядкування: обов'язковість рішень вищих ланок; їх право скасовувати рішення нижчих; кадрові повноваження тощо.

Статус Кабінету Міністрів України обумовлений змішаною формою правління, яка передбачає його *відповідальність* перед **Президентом України** і **Верховною Радою України**, *підконтрольність* і *підзвітність* **Верховній Раді України** у межах, передбачених Конституцією України.

У юридичній літературі висловлене міркування, згідно із яким підзвітність і підконтрольність – це елементи відповідальності. *Підзвітність* (право вимагати звіту, заслуховувати або розглядати його) необхідно визнати вищою формою підконтрольності, але підконтрольність у цілому і підзвітність розглядаються щодо відповідальності як самостійні явища, а не як її елементи. Можливе одночасне існування і відповідальності, і підзвітності. Але вони можуть існувати й окремо. Наслідком підзвітності та підконтрольності уряду перед парламентом є його відповідальність перед представницьким органом. *Відповідальність* проявляється не тільки у відставці уряду, але і у його поточному звітуванні перед парламентом.

Слід також звернути увагу на визначений у законодавстві вичерпний перелік звітів, які Верховна Рада України може вимагати від Кабінету Міністрів України. До них належать: звіт про виконання Державного бюджету України (ст. 97 Конституції) та звіти про хід виконання загальнодержавних програм.

До відновлення дії конституційних змін, внесених до Основного Закону у грудні 2004 р. вирішальний вплив на діяльність Уряду мав Президент. Проте останній вже не мав статусу глави виконавчої влади, а відтак – формально був позбавлений відповідальності за результати діяльності Уряду і всієї виконавчої вертикалі.

Внаслідок відновлення дії окремих положень Конституції України від 8 грудня 2004 р. Законом від 21.02.2014 Кабінет Міністрів України знову перетворився з органу, підпорядкованого і жорстко контрольованого Главою держави, на цілком самостійний орган державної влади. Кабінет Міністрів де-факто став вищим органом у системі виконавчої влади, яким до цього він був де-юре.

Відповідальність Кабінету Міністрів має політичний характер і зводиться до права парламенту прийняти *резолуцію недовіри уряду*, що також має наслідком його відставку.

Також потрібно звернути увагу на те, що порядок підготовки та розгляду Верховною Радою питання про відповідальність Кабінету Міністрів України визначений статтями 231, 232 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України». При цьому, зазначені статті вміщені у главі 38, що має назву «Розгляд питань, пов'язаних з парламентським контролем за діяльністю Кабінету Міністрів України».

Ст. 25 Закону визначає відносини Кабінету Міністрів України з Президентом України: «Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України. Президент України має право внести Верховній Раді України пропозицію щодо розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів України з урахуванням обмежень, визначених частиною другою ст. 87 Конституції України. Кабінет Міністрів України забезпечує виконання актів Президента України. Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт Президента України, виданий Президентом України в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 ч. 1 ст. 106 Конституції України, та за виконання такого акта, зобов'язані скріпити його своїми підписами у п'ятиденний строк з дня надходження акта для скріплення (контрасигнація).

Кабінет Міністрів України може звернутися до Президента України з клопотанням про визначення проекту закону, що вноситься до Верховної Ради України, як невідкладного.

У засіданнях Кабінету Міністрів України може брати участь Президент України або уповноважений ним представник».

Згідно зі ст. 113 Конституції України та ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» **Кабінет Міністрів України** є вищим органом в системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів АР Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів.

*Основними напрямками діяльності органів державної виконавчої влади в Україні є реалізація двох основних **функцій**: виконавчої і розпорядчої.*

Виконавча функція характеризується тим, що ці органи безпосередньо виконують нормативні розпорядження і інші акти законодавчої влади.

*Загальні питання компетенції Кабінету Міністрів України встановлені у ст. 19 Закону: «Діяльність Кабінету Міністрів України 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.

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».

Розпорядча функція характеризується тим, що для виконання актів законодавчої влади органи виконавчої влади від свого імені видають управлінські акти, дають відповідні розпорядження.

Кожен новий склад Кабінету Міністрів розробляє **Програму діяльності**, яка потім обговорюється Верховною Радою і, у разі схвалення, визначає основні завдання даного складу Кабінету Міністрів відповідно до потреб поточного суспільного та державного розвитку держави і суспільства.

Відповідно до ст. 11 Закону Програма діяльності Кабінету Міністрів України *базується* на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Програма діяльності Кабінету Міністрів України подається до Верховної Ради України Прем'єр-міністром України у строк до одного місяця з дня формування Кабінету Міністрів України. Прем'єр-міністр України *особисто представляє* Програму діяльності Кабінету Міністрів України на пленарному засіданні Верховної Ради України та відповідає на запитання народних депутатів України. Програма діяльності Кабінету Міністрів України вважається схваленою, якщо за неї проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України. Рішення про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України приймається у формі постанови Верховної Ради України.

Верховна Рада України може надати Кабінету Міністрів України можливість *доопрацьовувати* Програму діяльності Кабінету Міністрів України. Повторний розгляд Програми діяльності Кабінету Міністрів України Верховною Радою України проводиться не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після прийняття такого рішення.

Повноваження Кабінету Міністрів спрямовані на: а) розвиток економіки, науково-технічний прогрес, соціальний і культурний розвиток; б) забезпечення розвитку всіх форм власності; в) розробку і виконання державного бюджету; г) забезпечення законності та правопорядку; д) забезпечення обороноздатності і національної безпеки; е) розвиток міжнародних відносин і проведення митної політики; є) координацію роботи міністерств і інших органів виконавчої влади.

Відповідно до ст. 20 Закону України Кабінет Міністрів України здійснює повноваження у таких сферах: 1) у сфері економіки та фінансів; 2) у сферах соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; 3) у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина; 4) у сфері зовнішньої політики; 5) у сфері національної безпеки та обороноздатності; 6) у сфері вдосконалення державного управління та державної служби.

Кабінет Міністрів України здійснює також інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Відповідно до ст. 2 Закону, 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) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості; 3) 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; 4) розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм; 5) забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави; 6) забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону; 7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; 8) організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; 9) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю.

Розділ V Закону «Про Кабінет Міністрів України» регламентує **повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з органами виконавчої влади**.

Так, відповідно до ст. 21 Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу **міністерств та інших центральних органів виконавчої влади**, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах

суспільного і державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади *відповідальні* перед Кабінетом Міністрів України, *підзвітні* та *підконтрольні* йому.

Питання діяльності міністерств у Кабінеті Міністрів України представляють відповідні міністри.

Діяльність центральних органів виконавчої влади, керівники яких не входять до складу Кабінету Міністрів України, спрямовується і координується міністрами. Питання діяльності таких центральних органів виконавчої влади представляють відповідні міністри, до сфери спрямування і координації яких належать ці органи.

Кабінет Міністрів України затверджує граничну чисельність працівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України для утримання органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України може скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині.

Кабінет Міністрів України *призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Прем'єр-міністра України*: 1) керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України; 2) відповідно до закону членів колегіальних центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України; 3) перших заступників і заступників міністрів; 4) перших заступників і заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади.

Особливості відносин Кабінету Міністрів України з окремими центральними органами виконавчої влади можуть визначатися законами України.

Повноваження Кабінету Міністрів України у *відносинах з Радою міністрів Автономної Республіки Крим і підвідомчими їй органами* визначені ст. 22 Закону. Кабінет Міністрів України спрямовує і координує діяльність Ради міністрів Автономної Республіки Крим щодо виконання Конституції та законів України, актів Президента України і актів Кабінету Міністрів України на території Автономної Республіки Крим. Кабінет Міністрів України має право одержувати від Ради міністрів Автономної Республіки Крим інформацію з питань її діяльності.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим *підзвітна* та *підконтрольна* Кабінету Міністрів України з питань виконання нею державних функцій і повноважень. Кабінет Міністрів України заслуховує звіти Голови Ради

міністрів Автономної Республіки Крим з питань виконання Радою міністрів Автономної Республіки Крим державних функцій і повноважень.

Кабінет Міністрів України встановлює порядок участі Ради міністрів Автономної Республіки Крим та підвідомчих їй органів у виконанні загальнодержавних програм, інших заходів загальнодержавного значення.

У разі неналежного виконання Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим покладених на нього повноважень Кабінет Міністрів України має право звернутися до Президента України та до Верховної Ради Автономної Республіки Крим з поданням про звільнення його з посади.

Ст. 23 Закону визначає повноваження Кабінету Міністрів України *у відносинах з місцевими державними адміністраціями*. Кабінет Міністрів України спрямовує і координує діяльність місцевих державних адміністрацій щодо виконання Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня, здійснення на відповідній території інших наданих місцевим державним адміністраціям повноважень.

Кабінет Міністрів України розглядає питання щодо: 1) погодження кандидатур заступників голів обласних державних адміністрацій; 2) надання у разі вмотивованої відмови голови обласної державної адміністрації або підтримки головою обласної державної адміністрації вмотивованої відмови голови районної державної адміністрації погодити призначення керівника територіального органу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, керівника підприємства, установи, організації, що перебуває в управлінні міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, згоди на призначення відповідного керівника; 3) подання Президенту України пропозицій щодо скасування актів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, з одночасним зупиненням їх дії; 4) призначення на посаду або звільнення з посади голів місцевих державних адміністрацій і внесення Президенту України відповідних подань.

На засідання Кабінету Міністрів України, на якому розглядається питання щодо призначення керівника територіального органу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, керівника підприємства, установи, організації, що перебуває в управлінні міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади, запрошується відповідний голова обласної державної адміністрації, йому надається можливість вносити пропозиції з обговорюваного питання, робити застереження, давати пояснення.

Голови місцевих державних адміністрацій під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Кабінетом Міністрів України. Місцеві

державні адміністрації та їх голови підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України у межах його повноважень.

Кабінет Міністрів України одержує від місцевих державних адміністрацій інформацію про їх діяльність, регулярно заслуховує звіти голів державних адміністрацій з питань їх діяльності.

Кабінет Міністрів України затверджує типовий регламент місцевих державних адміністрацій, типові положення про структурні підрозділи місцевої державної адміністрації, рекомендаційний перелік її структурних підрозділів, визначає граничну чисельність та фонд оплати праці працівників місцевих державних адміністрацій, у тому числі їх апаратів, і витрати на їх утримання.

Проекти актів Кабінету Міністрів України з питань розвитку адміністративно-територіальних одиниць надсилаються відповідним місцевим державним адміністраціям для погодження. Кабінет Міністрів України перед прийняттям таких актів розглядає зауваження та пропозиції, подані місцевими державними адміністраціями.

Кабінет Міністрів України розглядає пропозиції обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з питань, що потребують вирішення Кабінетом Міністрів України. Під час розгляду таких пропозицій голови обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій мають право брати участь у засіданні Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу.

Районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації подають пропозиції з питань, що потребують вирішення Кабінетом Міністрів України, відповідно до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій для подальшого подання їх Кабінету Міністрів України, міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади.

Розділ VI Закону визначає ***повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з Президентом України***

Відповідно до ст. 25 Закону Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України. Президент України має право внести Верховній Раді України пропозицію щодо розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів України з урахуванням обмежень, визначених частиною другою статті 87 Конституції України. Кабінет Міністрів України забезпечує виконання актів Президента України.

Кабінет Міністрів України може звернутися до Президента України з клопотанням про визначення проекту закону, що вноситься до Верховної Ради України, як невідкладного. У засіданнях Кабінету Міністрів України може брати участь Президент України або уповноважений ним представник.

Відносини Кабінету Міністрів України з *Радою національної безпеки і оборони України, а також консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами і службами*, що утворюються Президентом України регламентуються ст. 26 Закону. Рада національної безпеки і оборони України відповідно до закону координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Кабінет Міністрів України забезпечує виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України, введених у дію указами Президента України, що відповідають положенням Конституції України.

Секретаріат Кабінету Міністрів України відповідає на звернення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що утворюються Президентом України, надає їм інформацію, необхідну для виконання покладених на них завдань.

Члени Кабінету Міністрів України, керівники інших органів виконавчої влади за погодженням із Прем'єр-міністром України можуть включатися до складу консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що утворюються Президентом України для здійснення своїх повноважень, та брати участь у роботі таких органів і служб на громадських засадах.

Повноваження Кабінету Міністрів України у *відносинах з Верховною Радою України, сформованими нею органами та народними депутатами України* регламентує Розділ VII Закону «Про Кабінет Міністрів України».

Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції України належить право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України (ст. 27). Кабінет Міністрів України вносить проекти законів на розгляд Верховної Ради України відповідно до вимог Регламенту Верховної Ради України.

Для представлення у Верховній Раді України проекту закону, внесеного Кабінетом Міністрів України, Прем'єр-міністр України визначає члена Кабінету Міністрів України. У разі неможливості визначеним членом Кабінету Міністрів України представляти проект закону у Верховній Раді України за згодою Прем'єр-міністра України його може представляти заступник міністра, керівник центрального органу виконавчої влади, який не входить до складу Кабінету Міністрів України, про що Верховна Рада України повідомляється письмово.

Кабінет Міністрів України має право відкликати внесений ним на розгляд Верховної Ради України проект закону в порядку, визначеному Регламентом Верховної Ради України.

Новосформований Кабінет Міністрів України має право відкликати до прийняття у першому читанні проекти законів, внесені на розгляд Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України, повноваження якого припинені.

Згідно зі ст. 28 Закону Кабінет Міністрів України на виконання рішення Верховної Ради України за зверненням відповідного комітету Верховної Ради України або з власної ініціативи подає Верховній Раді України висновки щодо повноти економічного обґрунтування та фінансового забезпечення законодавчих пропозицій і проектів законів, реалізація яких потребує матеріальних та інших витрат за рахунок державного чи місцевих бюджетів.

Кабінет Міністрів України забезпечує проведення експертизи внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи проектів законів, які надіслані Верховною Радою України.

Члени Кабінету Міністрів України мають право подавати висновки до проектів законів з питань, що належать до їх компетенції. Такі висновки надсилаються комітету Верховної Ради України, визначеному головним з опрацювання відповідного проекту закону.

Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України, заступники міністрів, керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, мають право бути присутніми на засіданнях Верховної Ради України і виступати з питань, що обговорюються.

У разі якщо на засіданні Верховної Ради України народні депутати України порушують питання, що стосуються діяльності Кабінету Міністрів України або окремих центральних органів виконавчої влади, Прем'єр-міністр України та інші члени Кабінету Міністрів України мають право на репліку та на виступ.

Члени Кабінету Міністрів України, посадові особи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України мають право брати участь у засіданнях комітетів, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України з розгляду питань, що стосуються повноважень Кабінету Міністрів України.

Повноваження Кабінету Міністрів України **з розроблення і забезпечення виконання Державного бюджету України** встановлені ст. 29 Закону. Так, Кабінет Міністрів України не пізніше 1 квітня року, що передує плановому, розглядає та схвалює проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і у триденний строк подає до Верховної Ради України, яка його розглядає за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України.

Кабінет Міністрів України відповідно до Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період складає проект закону про Державний бюджет України та подає його Верховній Раді України та Президенту України не пізніше 15 вересня року, що передує плановому. Розгляд та затвердження Державного бюджету України відбувається у

Верховній Раді України за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України.

Кабінет Міністрів України забезпечує виконання Державного бюджету України. Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України подається Кабінетом Міністрів України Верховній Раді України, Президенту України та Рахунковій палаті не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним. Розгляд у Верховній Раді України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України здійснюється за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України.

Повноваження Кабінету Міністрів України **з розроблення і забезпечення виконання загальнодержавних програм** визначені ст. 30 Закону. Кабінет Міністрів України розробляє і вносить на розгляд Верховної Ради України проекти загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку, охорони довкілля та з інших питань. Кабінет Міністрів України одночасно із звітом про виконання Державного бюджету України за минулий рік подає Верховній Раді України звіти про хід виконання загальнодержавних програм.

Згідно зі ст. 31 Закону Кабінет Міністрів України на запит **Рахункової палати** надає статистичну, фінансову, бухгалтерську та іншу інформацію, необхідну для виконання нею завдань, функцій та повноважень, установлених Конституцією та законами України.

Кабінет Міністрів України одержує від Рахункової палати відомості про результати перевірок, ревізій та обстежень, а також пропозиції щодо притягнення до передбаченої законом відповідальності осіб, винних у порушенні вимог законодавства, нецільовому та неефективному використанні коштів, заподіянні матеріальної шкоди державі, розглядає такі відомості та пропозиції, вживає в межах своєї компетенції відповідних заходів та інформує про них Рахункову палату (ст. 31).

Кабінет Міністрів України в межах, установлених законом, забезпечує Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини доступ до актів та інших документів Кабінету Міністрів України, підвідомчих йому органів, підприємств, установ та організацій, сприяє йому в здійсненні визначених законом повноважень.

Кабінет Міністрів України за наявності підстав, викладених у зверненні Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, вживає в межах своєї компетенції відповідних заходів щодо усунення порушень прав людини та інформує про це Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (ст. 32 Закону).

Кабінет Міністрів України або члени Кабінету Міністрів України, яким надійшли звернення чи запит народного депутата України, зобов'язані надати відповідь у встановленому законом порядку.

Відповідь на звернення чи запит народного депутата України, направлені Кабінету Міністрів України, підписує Прем'єр-міністр України. Відповідь на звернення чи запит народного депутата України, направлені іншим членам Кабінету Міністрів України, підписує член Кабінету Міністрів України, якому це звернення чи запит адресовано.

У разі обговорення відповіді на запит народного депутата України на пленарному засіданні Верховної Ради України на засідання можуть запрошуватися члени Кабінету Міністрів України, яким адресовано запит (ст. 33 Закону).

Кабінет Міністрів України організовує розгляд звернень комітетів, Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України з питань його діяльності. Відповідь на звернення, зазначені в частині першій цієї статті, підписує Прем'єр-міністр України або інший член Кабінету Міністрів України, якому адресовано звернення (ст. 34).

Інформування Верховної Ради України про діяльність Кабінету Міністрів України встановлюється ст. 35 Закону. У дні проведення пленарних засідань Верховної Ради України щотижня відводиться час для запитань членам Кабінету Міністрів України («Година запитань до Уряду»).

У проведенні «Години запитань до Уряду» у Верховній Раді України бере участь Кабінет Міністрів України в повному складі, крім тих його членів, які не можуть бути присутніми з поважних причин.

Під час проведення «Години запитань до Уряду» члени Кабінету Міністрів України відповідають на запитання народних депутатів України, комітетів Верховної Ради України, Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, представників депутатських фракцій. Народні депутати України, депутатські фракції можуть заздалегідь письмово повідомляти членів Кабінету Міністрів України про запитання, які їм буде поставлено.

Під час проведення «Години запитань до Уряду» порушуються лише питання, що належать до компетенції Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади.

Член Кабінету Міністрів України відповідає на запитання в межах своєї компетенції. У разі потреби його відповіді можуть бути доповнені іншими членами Кабінету Міністрів України.

«Година запитань до Уряду» транслюється у прямому ефірі першими загальнонаціональними каналами телебачення і радіомовлення.

Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає *постанови і розпорядження* (ст. 17 Конституції), які є обов'язковими до виконання на всій території України. Постанови і розпорядження Кабінету Міністрів є підзаконними нормативно-правовими актами. Акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі *постанов* Кабінету Міністрів України. Акти Кабінету Міністрів України з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі *розпоряджень* Кабінету Міністрів України. Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України. Акти Кабінету Міністрів України, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України приймаються на засіданнях Кабінету Міністрів України шляхом голосування більшістю голосів від посадового складу Кабінету Міністрів України.

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають *реєстрації* в порядку, встановленому законом. Акти Кабінету Міністрів України включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів 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 веб-сайті Кабінету Міністрів України.

Акт Кабінету Міністрів України може бути оскаржений до суду в порядку та у випадках, установлених законом.

12.4 Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади

Законодавче визначення та система центральних органів виконавчої влади закріплені в ст. 1 Закону України «Про Центральні органи виконавчої влади», відповідно до якої *систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади*.

Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України.

Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, **інші центральні органи виконавчої влади** виконують окремі функції з реалізації державної політики.

Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на *всю територію держави*.

Принципи діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади визначені у ст. 2 Закону, відповідно до якої 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.

Міністерства діють за принципом єдиноначальності. Інші центральні органи виконавчої влади діють за принципом єдиноначальності, якщо інше не передбачено законом.

Підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, не можуть здійснювати владні повноваження, крім випадків, визначених законом.

Положення про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади затверджує *Кабінет Міністрів України*.

Статус і атрибути міністерств, інших центральних органів виконавчої влади встановлені у ст. 4 Закону. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади є юридичними особами публічного права. Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади набувають статусу юридичної особи з дати внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців запису про їх державну реєстрацію як юридичної особи.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади припиняються як юридичні особи з дати внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців запису про державну реєстрацію їх припинення.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади **утворюються, реорганізуються та ліквідуються** Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України (ст. 5 Закону).

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 з урахуванням 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.

Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади припиняється шляхом реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації.

Державна реєстрація міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади як юридичної особи здійснюється у триденний строк з дня набрання чинності постанови Верховної Ради України про призначення міністра, акту Кабінету Міністрів України про призначення керівника іншого центрального органу виконавчої влади.

Здійснення заходів щодо державної реєстрації міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади як юридичної особи покладається на міністра, керівника іншого центрального органу 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.

Порядок здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією чи ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, визначається Кабінетом Міністрів України (ст. 5 Закону).

До системи центральних органів виконавчої влади України входять:

- міністерства;
- інші центральні органи виконавчої влади (служби, агентства, інспекції);
- центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади для забезпечення реалізації державної політики у визначеній сфері діяльності.

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 (ст. 6).

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».

Згідно з ст. 7 Закону *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 проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентіві України та Кабінету Міністрів України; 4-1) забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні; 5) здійснення інших завдань, визначених законами 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 (ст. 8).

Міністр має першого заступника, та заступників, один з яких є заступником з питань боротьби з корупцією. Перший заступник міністра призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій відповідного міністра. У разі звільнення міністра перший заступник міністра та заступники міністра звільняються з посад Кабінетом Міністрів України.

Особа, яка призначається на посаду першого заступника міністра чи заступника міністра, повинна відповідати вимогам до членів Кабінету Міністрів України, передбаченим Законом України «Про Кабінет Міністрів України».

Перший заступник міністра, заступники міністра дають обов'язкові для виконання державними службовцями та працівниками апарату міністерства та його територіальних органів (у разі утворення) доручення. Посади першого заступника міністра та заступників міністра належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу (ст. 9).

Заступник міністра – керівник апарату призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозиції відповідного міністра. Заступник міністра – керівник апарату є державним службовцем.

Кандидатами на посаду заступника міністра – керівника апарату можуть бути громадяни України, які мають вищу освіту, і відповідають іншим вимогам, передбаченим законодавством про державну службу.

Основними завданнями заступника міністра – керівника апарату є забезпечення діяльності апарату міністерства, стабільності і наступності у його роботі, організація поточної роботи, пов'язаної із здійсненням повноважень міністерства (ст. 10).

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.

Накази міністерства, видані в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами.

Накази міністерства нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів (ст. 15).

Відповідно до ст. 16 Закону *Центральні органи виконавчої влади* утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як *служби, агентства, інспекції*. Також в Україні утворюються *центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом*.

Діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством.

Згідно зі ст. 17 Закону основними завданнями центральних органів виконавчої влади є: 1) надання адміністративних послуг; 2) здійснення державного нагляду (контролю); 3) управління об'єктами державної власності; 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність; 5) здійснення інших завдань, визначених законами України.

Кабінет Міністрів України спрямовує та координує діяльність центральних органів виконавчої влади через міністра у порядку, визначеному цим Законом та актами Кабінету Міністрів України (ст. 18). Керівник

центрального органу виконавчої влади призначається на посаду звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України (ст. 19).

Центральний орган виконавчої влади 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 та наказів міністерств видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їх виконання. Накази центрального органу виконавчої влади або їх окремі положення можуть бути оскаржені фізичними та юридичними особами до адміністративного суду в порядку, встановленому законом. Накази центрального органу виконавчої влади можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України повністю чи в окремій частині (ст. 23).

Державна служба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів чи міністрів. Державна служба вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України та забезпечує її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання. Державну службу очолює його голова.

Служби утворюються у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам.

В Україні на сьогодні створено такі державні служби: Державна авіаційна служба, Державна архівна служба, Державна виконавча служба України, Державна казначейська служба України, Державна міграційна служба України, Державна пенітенціарна служба України, Державна прикордонна служба України, Державна пробірна служба України, Державна реєстраційна служба України, Державна санітарно-епідеміологічна служба України, Державна служба інтелектуальної власності України, Державна служба України з контролю за наркотиками, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна служба України з лікарських засобів та ін. (всього – 24).

Державні агентства утворюються у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління.

В Україні на сьогодні створено такі державні агентства: Державне агентство автомобільних доріг, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство земельних ресурсів України, Державне агентство України з

питань кіно, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державне космічне агентство України та ін. (всього – 15).

Державні 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.

В Україні на сьогодні створено такі державні інспекції: Державна архітектурно-будівельна інспекція України, Державна екологічна інспекція України, Державна інспекція навчальних закладів України, Державна інспекція України з контролю за цінами, Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів, Державна фінансова інспекція України та ін. (всього – 11).

До *інших органів виконавчої влади* належить **Пенсійний фонд України**, що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики України. Пенсійний фонд України входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики з питань пенсійного забезпечення та ведення персоніфікованого обліку надходжень від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольної, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом очолює його голова.

На сьогодні в Україні створено такі державні *Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом*: Антимонопольний комітет України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Фонд державного майна України, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національне агентство України з питань державної служби (всього – 5).

Інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом можуть бути утворені Кабінетом Міністрів України.

Голова Антимонопольного комітету України, Голова Фонду державного майна України, Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України та звільняються з посад Верховною Радою України.

Заступники Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і

радіомовлення України призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Питання діяльності Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України та інших органів зі спеціальним статусом у Кабінеті Міністрів України представляє Прем'єр-міністр України. (ст. 24 Закону).

Отже, в Україні існує розгалужена система органів державної виконавчої влади, які своєю функціональною діяльністю охоплюють практично всі сфери державно-суспільних відносин.

Система центральних органів виконавчої влади наразі не повною мірою задовольняє зростаючі потреби суспільства і держави у забезпеченні реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина, ефективного виконання завдань і функцій держави і тому не відповідає інтересам утвердження демократичної, соціальної, правової держави, розвитку громадянського суспільства.

В системі центральних органів виконавчої влади наразі існує велика кількість органів, які координуються безпосередньо Кабінетом Міністрів України. Уряд при такому навантаженні не може повноцінно виконувати функції стратегічного центру виконавчої влади. Також, міністерства перевантажені функціями поточного адміністрування і не завжди є сильними центрами вироблення політики у своїй сфері. Через це у системі продукується безліч не узгоджених і не пов'язаних одна з одною стратегій державного регулювання.

Практично у всіх центральних органах виконавчої влади спостерігається нерациональне поєднання функцій, які конфліктують одна з одною. Невпорядкованість системи центральних органів виконавчої влади є джерелом для дублювання одних функцій різними органами, які відповідають за суміжні сфери державного управління. Це призводить до нерационального використання бюджетних коштів, роздутості апаратів центральних органів виконавчої влади або їх регіональних відділень, міжвідомчих конфліктів і, як результат – низької якості державного управління.

12.5 Рада міністрів Автономної Республіки Крим

Повноваження, порядок формування та діяльності Ради міністрів АР Крим визначає Закон України «Про Раду міністрів АР Крим» від 16 червня 2011 р.

Рада міністрів АР Крим є урядом АР Крим. Рада міністрів АР Крим є вищим органом у системі органів виконавчої влади АР Крим.

Рада міністрів АР Крим здійснює *виконавчу владу* в Автономній Республіці Крим безпосередньо та через міністерства АР Крим, республіканські комітети АР Крим, інші органи виконавчої влади АР Крим, спрямовує, координує та контролює діяльність таких органів.

Стаття 2 Закону України визначає основні завдання Ради міністрів АР Крим, до яких належать:

1) забезпечення на території АР Крим виконання Конституції та законів України, Конституції АР Крим, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів Верховної Ради АР Крим та інших нормативно-правових актів;

2) участь у забезпеченні на території АР Крим прав і свобод громадян, національної злагоди, створення сприятливих умов для вільного і гармонійного розвитку особистості, сприяння охороні правопорядку і громадській безпеці;

3) забезпечення реалізації на території АР Крим бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної та інноваційної політики України, політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, захисту прав споживачів, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування та в інших сферах;

4) участь у розробленні та виконанні державних програм, а також відповідно до загальнодержавних програм розроблення та забезпечення виконання програм АР Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони навколишнього природного середовища;

5) розроблення бюджету АР Крим, змін до нього, виконання бюджету АР Крим на основі єдиної податкової і бюджетної політики України;

6) забезпечення розвитку і підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу АР Крим;

7) участь у здійсненні на території АР Крим заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, боротьби із злочинністю, захисту населення і територій від надзвичайних екологічних ситуацій;

8) спрямування, координація та здійснення відповідно до закону контролю за діяльністю органів виконавчої влади АР Крим, а також здійсненням районними державними адміністраціями в АР Крим державних функцій та повноважень;

9) забезпечення взаємодії з органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями, здійснення відповідно до закону координації, контролю за виконанням такими органами повноважень, делегованих їм законами України, а також нормативно-правовими актами Верховної Ради АР Крим;

10) здійснення інших виконавчих функцій та повноважень з питань, віднесених до самостійного відання АР Крим, а також державних виконавчих функцій та повноважень, делегованих законами України.

Рада міністрів АР Крим є **колегіальним органом**, який формується Верховною Радою АР Крим на строк її повноважень та очолюється Головою Ради міністрів АР Крим.

До **складу Ради міністрів** АР Крим входять Голова Ради міністрів АР Крим, перший заступник та заступники Голови Ради міністрів АР Крим, заступник Голови Ради міністрів АР Крим - керівник апарату Ради міністрів АР Крим, міністри АР Крим, голови республіканських комітетів АР Крим (члени Ради міністрів АР Крим).

Посадовий склад Ради міністрів АР Крим визначається Верховною Радою АР Крим за поданням Голови Ради міністрів АР Крим одночасно з призначенням персонального складу Ради міністрів АР Крим у порядку, встановленому статтею 8 цього Закону. У разі прийняття Верховною Радою АР Крим рішення про утворення, реорганізацію або ліквідацію міністерств АР Крим, республіканських комітетів АР Крим посадовий склад Ради міністрів АР Крим вважається зміненим з дня прийняття такого рішення.

За рішенням Верховної Ради АР Крим заступники Голови Ради міністрів АР Крим можуть очолювати міністерства АР Крим.

Членами Ради міністрів АР Крим можуть бути громадяни України, які мають право голосу, повну вищу освіту та володіють державною мовою. Не можуть бути призначені на посади членів Ради міністрів АР Крим особи, які мають судимість, не погашену і не зняту в установленому законом порядку.

Члени Ради міністрів АР Крим не мають права займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту, що здійснюються в позаробочий час), входити до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи виконують функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі або Автономній Республіці Крим, та представляють відповідно інтереси держави або АР Крим у наглядовій раді, ревізійній комісії товариства).

Голова Ради міністрів АР Крим призначається на посаду Верховною Радою АР Крим за погодженням з Президентом України.

Подання про призначення кандидата на посаду Голови Ради міністрів АР Крим на розгляд Верховної Ради АР Крим вноситься Головою Верховної Ради АР Крим.

Подання про призначення кандидата на посаду Голови Ради міністрів АР Крим вноситься Головою Верховної Ради АР Крим для погодження з Президентом України до розгляду цього питання на пленарному засіданні Верховної Ради АР Крим.

Верховна Рада АР Крим розглядає погоджене з Президентом України подання про призначення кандидата на посаду Голови Ради міністрів АР Крим не пізніше ніж у п'ятиденний строк з дня внесення такого подання до Верховної Ради АР Крим.

Кандидат на посаду Голови Ради міністрів АР Крим за пропозицією депутатських фракцій до розгляду питання про його призначення на посаду Голови Ради міністрів АР Крим на пленарному засіданні Верховної Ради АР Крим може зустрічатися з депутатськими фракціями та відповідати на їх запитання.

Кандидат на посаду Голови Ради міністрів АР Крим виступає на пленарному засіданні Верховної Ради АР Крим з викладом основних положень діяльності майбутнього уряду АР Крим та відповідає на запитання депутатів Верховної Ради АР Крим.

Голосування у Верховній Раді АР Крим щодо призначення кандидата на посаду Голови Ради міністрів АР Крим проводиться у поіменному режимі.

Члени Ради міністрів АР Крим, крім Голови Ради міністрів АР Крим, призначаються на посаду Верховною Радою АР Крим за поданням Голови Ради міністрів АР Крим.

Новопризначений Голова Ради міністрів АР Крим вносить до Верховної Ради АР Крим подання про призначення членів Ради міністрів АР Крим відповідно до вимог цього Закону та інших законів.

Особа, призначена на посаду члена Ради міністрів АР Крим, набуває повноважень за посадою з дня прийняття Верховною Радою АР Крим рішення про призначення такої особи на посаду члена Ради міністрів АР Крим.

Новообрана Верховна Рада АР Крим на своєму першому пленарному засіданні приймає рішення про припинення повноважень Ради міністрів АР Крим у зв'язку з обранням нового складу Верховної Ради АР Крим.

Верховна Рада АР Крим може прийняти рішення про висловлення недовіри Раді міністрів АР Крим, якщо діяльність Ради міністрів АР Крим у цілому буде визнана Верховною Радою АР Крим незадовільною за результатами звіту про її діяльність.

Питання про висловлення недовіри Раді міністрів АР Крим може бути порушене більшістю депутатів від загального складу Верховної Ради АР Крим.

Рішення про висловлення недовіри Раді міністрів АР Крим вважається прийнятим, якщо за це проголосувала більшість від загального складу Верховної Ради АР Крим.

Рада міністрів АР Крим, повноваження якої припинено у зв'язку з обранням нового складу Верховної Ради АР Крим або висловленням недовіри, за рішенням Верховної Ради АР Крим тимчасово виконує свої повноваження до дня прийняття Верховною Радою АР Крим рішення про формування нового складу Ради міністрів АР Крим.

Голова Ради міністрів АР Крим звільняється з посади Верховною Радою АР Крим за погодженням з Президентом України. Подання про звільнення з посади Голови Ради міністрів АР Крим на розгляд Верховної Ради АР Крим вноситься Головою Верховної Ради АР Крим.

Відповідно до ст. 14 Закону України Рада міністрів АР Крим здійснює виконавчі функції та повноваження з питань, віднесених до самостійного відання АР Крим Конституцією та законами України, Конституцією АР Крим, а також державні виконавчі функції та повноваження, делеговані законами України.

Рада міністрів АР Крим здійснює виконавчі функції та повноваження з питань, віднесених до самостійного відання АР Крим, і державні виконавчі функції та повноваження безпосередньо або через органи виконавчої влади АР Крим.

Рада міністрів АР Крим підзвітна та підконтрольна Кабінетові Міністрів України з питань здійснення нею державних функцій та повноважень.

Діяльність Ради міністрів АР Крим з виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на території АР Крим спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Голова Ради міністрів АР Крим з питань здійснення Радою міністрів АР Крим державних функцій та повноважень звітує перед Кабінетом Міністрів України (ст. 36).

Рада міністрів АР Крим здійснює свої повноваження шляхом *прийняття актів* на її засіданнях більшістю голосів від посадового складу Ради міністрів АР Крим.

Організаційною формою роботи Ради міністрів АР Крим є її *засідання*. Засідання Ради міністрів АР Крим скликається Головою Ради міністрів АР Крим. Засідання Ради міністрів АР Крим вважається повноважним, якщо на ньому присутні не менш як дві третини загального складу Ради міністрів АР Крим. Засідання Ради міністрів АР Крим проводяться не рідше ніж два рази на місяць.

Рада міністрів АР Крим на основі та на виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів Верховної Ради АР Крим видає обов'язкові для виконання на території АР Крим акти – *постанови* (нормативного характеру) і *розпорядження* (з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань).

Органами виконавчої влади АР Крим є міністерства АР Крим, республіканські комітети АР Крим, інші органи виконавчої влади АР Крим.

12.6 Місцеві державні адміністрації

Важливу роль у системі органів виконавчої влади відіграють місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади. Вони, відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», здійснюють функції виконавчої влади, забезпечують досягнення визначених Конституцією та законами України її завдань і цілей безпосередньо на місцях в областях, районах, у містах Києві та Севастополі.

Місцеві державні адміністрації діють на принципах, властивих для всієї системи органів виконавчої влади з урахуванням особливостей умов і завдань їх функціонування. Основними засадами діяльності місцевих державних адміністрацій є: відповідальність перед людиною і державою за свою діяльність; верховенство права; законність; пріоритетність прав людини; гласність; поєднання державних і місцевих інтересів; відповідальність перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України; підзвітність і підконтрольність органам виконавчої влади вищого рівня тощо.

Місцеві державні адміністрації є єдиначальними органами виконавчої влади, мають статус юридичної особи. Владні повноваження цих державних органів реалізуються одноособово їх керівниками – головами місцевих державних адміністрацій, які призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів. У здійсненні своїх повноважень вони відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації також підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

У межах своїх повноважень місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними

радами. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Основними завданнями місцевих державних адміністрацій, виконання яких вони забезпечують у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, є: виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади вищого рівня; забезпечення законності і правопорядку та підвідомчої території, додержання прав і свобод громадян; 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; підготовка до виконання відповідних бюджетів та програм, звіти про їх виконання; здійснення взаємодії з органами місцевого самоврядування; реалізація інших, наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

У межах, установлених Конституцією і законами України, а також актами Президента, Кабінету Міністрів, інших органів виконавчої влади вищого рівня, місцеві державні адміністрації здійснюють управління у визначених цими актами галузях суспільного життя і несуть відповідальність за стан справ у цих галузях.

Повноваження місцевих державних адміністрацій поширюються на всі основні сфери суспільного життя на місцях – політичну, економічну, соціальну та культурну (духовну).

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає *розпорядження*, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів – *накази*.

Місцеві державні адміністрації очолюють **голови** відповідних місцевих державних адміністрацій. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України на строк 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.

Президент України може порушити перед Кабінетом Міністрів України питання про призначення головою місцевої державної адміністрації іншої

кандидатури. Голови місцевих державних адміністрацій набувають повноважень з моменту призначення.

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; 8) висловлення недовіри двома третинами від складу відповідної ради; 9) подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням.

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій можуть бути припинені Президентом України у разі: 1) прийняття відставки голови відповідної обласної державної адміністрації; 2) подання Прем'єр-міністра України з підстав, передбачених законодавством про державну службу; 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.

Перший заступник та заступники голів місцевих державних адміністрацій виконують обов'язки, визначені головами відповідних державних адміністрацій, і несуть персональну відповідальність за стан справ на дорученій їм ділянці роботи.

Перший заступник та заступники голови обласної державної адміністрації призначаються на посаду та звільняються з посади головою обласної державної адміністрації за погодженням із Кабінетом Міністрів України. Перший заступник та заступники голови районної державної адміністрації призначаються на посаду та звільняються з посади головою районної державної адміністрації за погодженням з головою обласної державної адміністрації.

Керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій очолюють відповідні підрозділи і несуть персональну відповідальність перед головами відповідних державних адміністрацій за виконання покладених на ці підрозділи завдань.

Керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду та звільняються з посади головами відповідних державних адміністрацій за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

На посади в місцеві державні адміністрації призначаються громадяни України.

Голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники управлінь, відділів, інших 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. 13 Закону 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 неповнолітніх;
- 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 здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами.

Кабінет Міністрів України в межах, визначених законами України, може передавати місцевим державним адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня.

Передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

Акти місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України або інтересам

територіальних громад чи окремих громадян, можуть бути оскаржені до органу виконавчої влади вищого рівня або до суду.

Дія актів місцевих державних адміністрацій, які відповідно до закону є регуляторними актами, або окремих положень цих актів зупиняється у разі невиконання або не оскарження у встановленому законом порядку рішень спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної регуляторної політики про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики.

Повноваження місцевих державних адміністрацій дуже широкі, оскільки охоплюють майже всі сфери суспільного життя. Законом України «Про місцеві державні адміністрації» визначено їх основні галузеві повноваження, зокрема в галузі соціально-економічного розвитку; бюджету та фінансів; управління майном, приватизації та підприємництва; в галузі містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку; використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля; в галузі освіти, науки, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства; соціального забезпечення та соціального захисту населення; у галузі зайнятості населення, праці та заробітної плати; забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян; у галузі міжнародних та зовнішньоекономічних відносин; у галузі оборонної діяльності.

Основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій визначені Главою 2 Закону (ст. 17–29).

Місцеві державні адміністрації та їх голови при здійсненні своїх повноважень *відповідальні* перед Президентом України. Місцеві державні адміністрації та їх голови при здійсненні своїх повноважень *відповідальні* перед Кабінетом Міністрів України та *підзвітні і підконтрольні* йому.

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 (ст. 30).

Місцеві державні адміністрації перебувають у системі подвійного підпорядкування. Вони в цілому підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня і відповідним радам (обласним і районним) щодо повноважень, делегованих їм цими радами.

Таким чином, основну роль у системі місцевих органів виконавчої влади відіграють місцеві державні адміністрації як органи загальної компетенції та їх відділи й управління як органи галузевої компетенції. Місцеві держадміністрації є органами, головною формою роботи і принципом діяльності яких визначається єдиноначальність, що виявляється у виключній компетенції голови держадміністрації визначати структуру та формувати склад держадміністрації (відділи та управління).

Контрольні питання

1. Поняття органу виконавчої влади держави, його ознаки та конституційний статус.
2. Система та види органів виконавчої влади держави.
3. Конституційні принципи організації та діяльності органів виконавчої влади держави.
4. Кабінет Міністрів України: структура, компетенція.
5. Орган центральної виконавчої влади: поняття, структура.
6. Акти органів виконавчої влади.
7. Місцева державна адміністрація: поняття, структура, компетенція.

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти і література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 (редакція від 02.03.2014) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.
3. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
4. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 (ред. від 02.03.2014) // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20– 21. – Ст. 190.
5. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14–15, № 16–17. – Ст. 133.
6. Про Раду міністрів АР Крим: Закон України від 16.06.2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 53. – Ст. 2090.
7. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

8. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій: постанова Кабінету Міністрів України від 18.04.2012 № 606 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 50. – Ст.1984.

9. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 № 2263 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – Ст. 77.

10. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету міністрів України від 18.07.2007 // Урядовий кур'єр від 03.08.2007. – № 138.

11. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. В.Я. Тацій, В.М. Литвин, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін.; [2-ге вид., перероб. і доп.] – Х.: Право, 2011. – 1128 с.

12. Майданник О.О. Конституційне право України: навч. посіб. / О.О. Майданник. – К.: Алерта, 2011. – 380 с.

13. Орзих М.Ф. Конституционное право Украины : учеб.-метод. пособие / М. Ф. Орзих, А. Р. Крусян ; М-во образования и науки, молодежи и спорта Украины, Нац. ун-т "Одес. юрид. акад.". – Изд. 4-е, перераб. и доп. – О.: Фенікс, 2011. – 223 с.

14. Погорілко В.Ф. Конституційне право України: підручник / В.Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – 2-ге вид., переробл. та доопр. – К.: Прав. єдність: Алерта, 2010. – 432 с.

15. Скрипнюк О.В. Конституційне право України : підручник / О.В.Скрипнюк. – К.: Ін Юре, 2010. – 672 с.

16. Шаптала Н.К. Конституційне право України: навч. посіб. / Н.К. Шаптала, Г.В. Задорожня – Запоріжжя: Дике Поле, 2012. – 479 с.

Додаткові нормативно-правові акти і література

1. Авер'янов В.Б. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практика реалізації / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2010. – № 3. – С. 72–79.

2. Авер'янов В.Б. Організація виконавчої влади: необхідність усунення внутрішніх суперечностей / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2009. – № 5. – С. 30–35.

3. Авер'янов В.Б. Організація виконавчої влади потребує реформування / В.Б. Авер'янов, В.А. Дерещ, А.А. Пухтецька // Право України. – 2009. – № 12. – С. 39–45.

4. Бодрова І.І. Проблеми системно-структурної організації центральних органів виконавчої влади в Україні / І.І. Бодрова // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2009. – Вип. 17. – С. 57–67.
5. Война Ю.В. Поняття та види керівників органів виконавчої влади / Ю.В. Война // Державне будівництво. – 2011. – № 2. – С. 64–76.
6. Горбунова Л.М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : [монографія] / Л.М. Горбунова. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 240 с.
7. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение: [монография] / Ю.И. Мигачев, Л.Л. Попов, С.В. Тихомиров. – М.: Норма, 2011. – 320 с.
8. Гудима Н. Проблема статусу центральних органів виконавчої влади у реформуванні державного управління / Н. Гудима // Європейські перспективи. – 2010. – №4. – С. 81–87.
9. До питання про владу: [Інтерв'ю академіка В. Сіренка – головному редакторові журналу «Право України», професору О. Святоцькому] / В. Сіренко, О. Святоцький // Право України. – 2009. – № 11. – С. 26–45.
10. Мартинюк Р. Компетенційний дуалізм виконавчої влади: державно-правовий досвід П'ятої Французької Республіки та України / Р.Мартинюк // Право України. – 2011. – № 1. – С. 200–208.
11. Марченко В.В. Конституційно-правовий статус уряду в країнах ЄС (на прикладі Франції, ФРН, Іспанії): автореф. дисертація на здобуття наук. ступ. канд. юридичних наук за спец. 12.00.02 / В.В. Марченко; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2008. – 18 с.
12. Органи державної влади України: [монографія] / за ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – 592 с.
13. Ортинський В.Л. Управління в органах виконавчої влади України: [навчальний посібник] / В.Л. Ортинський, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 296с.
14. Росенко М. Конституційне забезпечення діяльності вищого виконавчого органу влади в Україні / М. Росенко // Вісник державної служби України. – 2009. – № 2. – С. 26–31.
15. Синкова О. До питання правового статусу органу виконавчої влади / О. Синкова // Правничий часопис Донецького університету. – 2008. – № 1(19). – С. 60–65.
16. Совгиря О. Уряд як суб'єкт конституційно-правової та політичної відповідальності / О. Совгиря // Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. Юридичні науки. – 2011. – Вип. 86. – С. 84–87.

РОЗДІЛ 13

КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ

ДЕРЖАВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

13. 1. Поняття державно-територіального устрою України

Необхідним атрибутом будь-якої держави, її важливою ознакою є наявність державної **території** – просторові межі здійснення державної влади, тобто частини земної кулі, що перебуває в межах державних кордонів та на яку поширюється суверенітет відповідної держави.

У світі немає такої держави, територія якої не поділялася б на певні частини. Навіть найменші країни не можуть обійтися без поділу своєї території. Територіальний устрій дає відповідь на питання про те, як організована територія держави, з яких частин вона складається, який їх правовий статус, як будуються взаємовідносини центральних органів з місцевими.

Територіальний устрій необхідний для здійснення найрізноманітніших державних функцій. Насамперед відповідно до територіального устрою будується система державних органів та самоврядних органів на місцях. Він також сприяє збалансованому розвитку всієї території; створенню сприятливих умов для задоволення матеріальних, соціальних та культурних потреб громадян тощо.

Територіальний устрій України відповідно до ст. 132 Конституції України ґрунтується на таких засадах: *цілісності та єдності державної території; поєднанні централізації та децентралізації у здійсненні державної влади; збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.*

Єдність і цілісність державної території означають, що складові її частини, якими в Україні є адміністративно-територіальні одиниці, перебувають у нерозривному взаємному зв'язку, визначаються внутрішньою єдністю.

Поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади виявляється в тому, що за центральними органами держави зберігається право охорони та забезпечення загальнодержавних інтересів, а решта функцій передається на місця, насамперед органам місцевого самоврядування.

Збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і

демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій означає диференційований підхід до вирішення питань оптимального економічного і культурного розвитку, демографічної політики та забезпечення територіальної єдності складових України, цілісності єдиної державної території.

Сам термін «територіальний устрій» вживається паралельно з терміном «державний устрій» для позначення політико-територіальної організації держави, що характеризується внутрішнім поділом території держави на окремі територіальні одиниці, статусом цих одиниць і формою їхніх правових відносин між собою та з державою в цілому.

Проблема територіального устрою держави насамперед пов'язана з тим, що державна територія має складну структуру:

по-перше, вона включає як суходільну територію, так і територіальне море, внутрішні води, надра, повітряний простір;

по-друге, державна територія має відповідну внутрішню організацію - вона поділяється на окремі територіальні (політико-територіальні, самоврядні чи адміністративно-територіальні) одиниці, система яких утворює територіальний поділ держави.

При цьому до політико-територіальних можна віднести територіальні одиниці, що характеризуються певною політичною самостійністю, мають окремі атрибути державності (конституцію, власне законодавство, систему органів державної влади, громадянство тощо), що дає підстави визначати їх статус як державоподібних утворень (наприклад, суб'єкти федерації, політичні автономії). Самоврядними є такі територіальні одиниці, що слугують просторовою (територіальною) основою місцевого (регіонального) самоврядування, а адміністративно-територіальними – одиниці, що штучно створені центральною владою з метою визначення просторових меж для діяльності місцевих органів державної влади.

З практики державного будівництва як України, так й інших держав відомо, що становлення організаційної будови державної території відбувалося двома способами: 1) шляхом районування – поділом території на адміністративно-територіальні одиниці, в межах яких здійснюється управління через представників центральної влади (централізоване управління); 2) шляхом приєднання (анексії) інших держав, внаслідок чого в складі території держави виникли територіальні одиниці, що зберігають деякі атрибути державності. Ці процеси з часом трансформуються, зокрема адміністративно-територіальні одиниці поступово починають набувати характеру політико-територіальних чи самоврядних, що пов'язано з децентралізацією управління, або ж, навпаки, політико-територіальні одиниці втрачають самостійний статус і перетворюються на звичайні адміністративно-територіальні, що завжди

відбувається за встановлення централізованих моделей управління. На територіальний поділ держави також впливають географічні, національні, економічні, історичні, культурні та інші чинники.

Водночас територіальний устрій держави не можна зводити до її територіального (адміністративно-територіального) поділу, ці поняття співвідносяться як загальне і часткове, останній становить лише географічну основу територіального устрою.

У становленні територіального устрою держави чільного значення набувають питання статусу територіальних одиниць – вони можуть слугувати територіальною основою для здійснення місцевого (регіонального) управління, і в цьому випадку їхня сукупність визначає адміністративно-територіальний поділ країни, або ж територіальною основою для самостійного здійснення публічної влади – місцевого (регіонального) самоврядування чи територіальної автономії, і в цьому випадку доцільно говорити про політико-територіальний поділ країни або про політико-територіальну організацію влади.

Адміністративно-територіальний устрій – це законодавчо закріплена система поділу держави на територіальні утворення відповідно до яких здійснюється організація та функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування.

13.2 Адміністративно-територіальний поділ України

Сучасна демократична держава незалежно від того, яка форма державного устрою в ній існує – унітарна, федеративна чи регіональна, обов'язково характеризується певною самостійністю її територіальних одиниць, децентралізацією управління по вертикалі, що знаходить свій вияв у розвитку місцевого самоврядування, територіальної автономії, деконцентрації виконавчої влади. Відповідно, за своїм статусом територіальні одиниці демократичної держави мають в більшій мірі самоврядний (автономний), ніж адміністративний характер, вони виступають просторовою (територіальною) основою для здійснення місцевого (регіонального) самоврядування та територіальної автономії.

Водночас Конституція України (ст. 133) для характеристики територіального поділу України вживає термін «адміністративно-територіальний устрій». Це відображає реальний статус територіальних одиниць України, переважна більшість яких має характер саме адміністративно-територіальних одиниць, у межах яких здійснюється централізоване пряме державне управління через місцеві державні адміністрації.

Згідно зі ст. 133 Конституції України *систему адміністративно-територіального устрою України* складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Ці територіальні одиниці розрізняються за трьома підставами:

1) *за географічними ознаками* вони поділяються на регіони (АРК, області, райони, міста-регіони Київ і Севастополь) та населені пункти (міста, селища, села);

2) *за своїм статусом* – на: адміністративно-територіальні одиниці (області, райони), самоврядні територіальні одиниці (міста, селища, села). Крім того, АРК має особливий статус територіальної автономії, а райони в містах характеризуються ознаками як адміністративно-територіальних, так і самоврядних одиниць);

3) *за місцем у системі адміністративно-територіального устрою України* - на територіальні одиниці первинного рівня (міста без районного поділу, райони у містах, селища, села), середнього рівня (райони, міста з районним поділом) і вищого рівня (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь).

Територія України має площу 603,7 тис. кв. км, що становить 5,7% площі Європи.

Територія України обмежується державним кордоном України. Ст. 1 Закону України «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 р. встановлює, що «державний кордон України є лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України – суші, вод, надр, повітряного простору». Державний кордон України визначається законами України, а також її міжнародними договорами. Кабінет Міністрів України в межах своїх повноважень вживає заходів забезпечення охорони та захисту державного кордону й території України.

Відповідно до ст. 27 Закону України «Про державний кордон України» охорона державного кордону на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах покладається на Прикордонні війська України, а в повітряному просторі – на Війська протиповітряної оборони України. Ст. 33 Закону зобов'язує державні органи, громадські організації, посадових осіб подавати Прикордонним військам України всебічну допомогу в охороні державного кордону України.

Об'єктами, прирівняними до державної території, є морські й повітряні судна, космічні кораблі й станції, що мають прапор чи розпізнавальні знаки цієї держави, а також підводні телеграфні кабелі, трубопроводи та інші об'єкти, що належать цій державі, але розміщуються за її межами.

Адміністративно-територіальний устрій України є *трирівневим*:

1) *вищий рівень* територіальних одиниць становлять Автономна Республіка Крим, області та міста Київ і Севастополь, які мають спеціальний статус;

2) *середній рівень* – райони і міста обласного підпорядкування;

3) *нижчий рівень* – райони в містах, міста районного підпорядкування, селища й села.

На момент проголошення незалежності Україна вже мала сформований територіальний устрій, який зазнав за останні десять років дуже мало змін. Територіальний устрій України і, зокрема, її адміністративно-територіальний устрій, формувався протягом майже тисячі років.

Адміністративно-територіальний поділ – це поділ території держави на певні частини з метою організації управління на місцях. Управління здійснюється органами державної влади, які створюються в адміністративно-територіальних одиницях усіх рівнів – селах і селищах, районах, містах, областях.

Адміністративно-територіальний поділ формується на загальноукраїнському рівні з урахуванням економічних, соціальних, історичних та національних особливостей розвитку конкретних територій, специфіки розселення.

Адміністративно-територіальний поділ України почав формуватися давно. За часів Київської Русі існували Київське, Чернігівське, Галицько-Волинське та інші князівства. У процесі історичного розвитку виникали нові адміністративно-територіальні одиниці (землі, краї, округи, полки тощо). Так, за часів Богдана Хмельницького вся Україна поділялася на полки. Кожний полк в свою чергу поділявся на сотні. До сотні належали села, містечка і невеликі міста. На чолі сотні стояв сотник, якого обирали козаки. Сотники з іншою полковою старшиною і козаками полку обирали полковника. Старшина й козаки з усіх полків на військовій раді обирали гетьмана. Сотники у своїй сотні, а полковники у полку управляли не лише козаками своєї сотні чи полку, а і усією громадою, що жила в сотні чи полку. Міста мали свою управу і суд – магістрат.

Різні частини території України, що входили до складу сусідніх держав, мали поділ на такі адміністративно-територіальні одиниці, які були прийняті в цих країнах. У Росії – це губернії, округи, волості, в Польщі – воєводства, повіти, гміни.

Сучасний адміністративно-територіальний поділ України зберіг радянську систему і старі назви: автономна республіка, область, район, місто, селище, село. Територія України поділена на 24 області та Автономну Республіку Крим. В країні налічується 490 районів, 448 міст, у т. ч. 168 міст

загальнодержавного і обласного підпорядкування. Кожна з цих одиниць має свої органи територіального управління.

Області мають певні регіональні особливості адміністративно-територіального поділу. Кількість районів, міст, селищ міського типу, сіл у кожній області залежить від величини їхньої території, кількості населення, історичних особливостей розвитку тощо.

Міжобласна специфіка адміністративно-територіального поділу полягає у різній кількості адміністративних одиниць і населених пунктів (передусім міст і селищ міського типу) у розвинутих і густо заселених районах і слабо заселених територіях. До густо заселених районів належать Донбас, Придніпров'я і центральна частина західних областей (Львівської, Івано-Франківської, Тернопільської).

Особливості територіально-адміністративного поділу в сільських місцевостях полягають у тому, що кількість сільських населених пунктів майже втричі перевищує кількість сільських рад – низових ланок територіального управління на селі. У середньому одна сільська рада управляє трьома сільськими населеними пунктами. Однак у тих районах, де переважають невеликі села, одна сільська рада управляє в 2-3 рази більшою кількістю сільських населених пунктів, ніж там, де величина цих пунктів значно більша.

Адміністративно-територіальний устрій України не є незмінним. Одні сільські населені пункти об'єднуються під юрисдикцію єдиних для них територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, інші, навпаки, виходять з-під такої юрисдикції, роз'єднуються. Окремі населені пункти (села, селища), які розташовані близько від міст, намагаються увійти під юрисдикцію їхніх територіальних громад, а органи самоврядування великих міст (з населенням понад 1 млн осіб) порушують питання про перетворення їх на міста загальнодержавного значення.

Конституція України (п. 29 ст. 85) визначає, що *утворення та ліквідація районів, утворення та зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування й перейменування населених пунктів і районів належить до повноважень Верховної Ради України, а територіальний устрій України визначається виключно законами України* (п. 13 ст. 92).

Питання про зміну території України вирішується виключно всеукраїнським референдумом (ст. 73 Конституції України).

Адміністративно-територіальний поділ України постійно змінюється. Багато сіл перетворилися на селища міського типу, селища міського типу стали містами. Формуються нові і об'єднуються старі райони.

**Адміністративно-територіальний устрій України
за станом на 07.07.2011**

№ п.п.	Автономна Республіка Крим, область, місто	Райони		Міста				СМТ	Сільські населені пункти			Ради							
		Сільські	у містах	Всього	Обл. знач.	Рай. знач.	З рай. поділ.		Всього	Селищ	Сіл	Всього	Районні		Міські			Селищні	Сільські
													Сільські	у містах	Всього	Міст обл. знач.	Міст рай. знач.		
1	Автономна Республіка Крим	14	3	16	11	5	1	56	948	37	911	314	14	3	16	11	5	38	243
2	Вінницька	27	3	18	6	12	1	29	1466	136	1330	734	27		18	6	12	28	661
3	Волинська	16		11	4	7		22	1054		1054	428	16		11	4	7	22	379
4	Дніпропетровська	22	18	20	13	7	3	46	1435	67	1368	388	22	18	20	13	7	40	288
5	Донецька	18	21	52	28	24	4	131	1118	244	874	413	17	10	52	28	24	81	253
6	Житомирська	23	2	11	5	6	1	43	1613	20	1593	655	23	2	11	5	6	40	579
7	Закарпатська	13		11	5	6		19	579		579	350	13		11	5	6	19	307
8	Запорізька	20	7	14	5	9	1	22	915	44	871	319	20		14	5	9	22	263
9	Івано-Франківська	14		15	5	10		24	765	20	745	530	14		15	5	10	24	477
10	Київська	25		26	13	13		30	1126	5	1121	684	25		24	12	12	30	605
11	Кіровоградська	21	2	12	4	8	1	27	996	19	977	438	21	2	12	4	8	27	376
12	Луганська	18	4	37	14	23	1	109	782	104	678	353	17	4	37	14	23	89	206
13	Львівська	20	6	44	9	35	1	34	1850	1	1849	730	20		44	9	35	34	632
14	Миколаївська	19	4	9	5	4	1	17	894	74	820	332	19		9	5	4	17	287
15	Одеська	26	4	19	7	12	1	33	1125	23	1102	516	26		19	7	12	32	439
16	Полтавська	25	5	15	5	10	2	21	1813	15	1798	533	25	5	15	5	10	21	467
17	Рівненська	16		11	4	7		16	1000	3	997	381	16		11	4	7	16	338
18	Сумська	18	2	15	7	8	1	20	1466	55	1411	437	18		15	7	8	20	384
19	Тернопільська	17		18	1	17		17	1023	1	1022	632	17		18	1	17	17	580
20	Харківська	27	9	17	7	10	1	61	1680	145	1535	485	27		17	7	10	60	381
21	Херсонська	18	3	9	3	6	1	31	658	80	578	319	18	3	9	3	6	30	259
22	Хмельницька	20		13	6	7		24	1414	5	1409	625	20		13	6	7	24	568
23	Черкаська	20	2	16	6	10	1	15	824	101	723	578	20	2	16	6	10	15	525
24	Чернівецька	11	3	11	2	9	1	8	398		398	285	11	3	11	2	9	8	252
25	Чернігівська	22	2	16	3	13	1	29	1483	60	1423	593	22	2	16	3	13	28	525
26	м.Київ		10	1			1					1			1				
27	м.Севастополь		4	2		1	1	1	29	1	28	11		4	2		1	1	4
Всього по Україні		490	114	459	178	279	26	885	28454	1260	27194	12064	488	58	457	177	278	783	10278

Всього населених пунктів - 29798

Представницький орган Автономної Республіки Крим - 1

Міських поселень - 1344

-Верховна Рада Автономної Республіки Крим

Всього місцевих рад: - 12088

у тому числі обласних рад

- 24

Міста, в яких міські ради не утворені:

Назва області	Назва міста
Київська	м Прип'ять
Київська	м Чорнобиль

Райони, в яких районні ради не утворені:

Назва області	Назва району	Назва ради, якій підпорядковано район
Донецька	Краснолиманський район	Краснолиманська міська рада
Луганська	Свердловський район	Свердловська міська рада

Міста, з районним поділом, в яких районні ради у місті не утворені :

Назва області	Назва міста	Районів у місті	Районних рад у місті
Вінницька	м Вінниця	3	0
Донецька	м Горлівка	3	0
Донецька	м Макіївка	5	0
Донецька	м Маріуполь	4	1
Запорізька	м Запоріжжя	7	0
Львівська	м Львів	6	0
Миколаївська	м Миколаїв	4	0
м.Київ	м Київ	10	0
Одеська	м Одеса	4	0
Сумська	м Суми	2	0
Харківська	м Харків	9	0

13.3 Поняття і види автономії. Автономія територіальна і автономія національна як конституційно-правові категорії

Аналіз конституційного статусу Автономної Республіки Крим неможливо здійснити без попереднього розгляду змісту самого поняття «автономія».

Термін «**автономія**» у його найзагальнішому значенні використовується в праві для характеристики певного ступеня самостійності органів, організацій, територіальних, національних та інших спільнот у вирішенні питань їхньої життєдіяльності. Залежно від суб'єкта, характеру та мети надання такої самостійності виділяють конкретні типи, види та форми автономії.

Так, залежно від суб'єкта виділяють два *типи автономії*:

1) *автономія установ* (органів, організацій тощо):

2) *автономія спільнот* (територіальних, національних тощо).

Кожному з цих типів автономії притаманні відповідні види та форми.

Зокрема, можна зазначити такі види автономії установ, як адміністративну (організаційну), фінансову та матеріальну (економічну), що надаються окремим органам та установам з огляду на особливості їхніх функцій, реалізація яких потребує прийняття оперативних рішень (це, наприклад, державні підприємства, наукові установи тощо).

Автономія спільнот може бути територіальною або екстериторіальною).

Територіальна автономія – це самоврядування певної частини території держави, тобто її право (точніше, право громадян, що проживають на цій території та органів, які вони обирають) самостійно вирішувати окремі питання організації та здійснення влади в межах повноважень, установлених конституцією та законами держави. При цьому територіальна автономія може надаватись окремій частині території держави (наприклад, Аландські острови – Фінляндія), кільком таким частинам (наприклад, Придністров'я та Гагаузія – Молдова), всім однопорядковим територіальним одиницям держави (наприклад, області в Італії, суб'єкти федерації у федераціях), всім територіальним одиницям (наприклад, Японія). У більшості випадків під територіальною автономією розуміють самоврядування однієї або кількох територіальних одиниць держави, які характеризуються особливостями національного складу населення, культури, традицій, побуту тощо.

Своєю чергою, територіальні автономії теж *класифікують* за такими критеріями:

1) *за підставами, що спонукали до їх утворення, вони поділяються на:*

– автономії, утворені за національно-лінгвістичними ознаками (етнотериторіальні або національно-територіальні). Подібні автономії

утворюються на територіях з особливостями національного складу населення, наявністю місцевих діалектів (Велика Британія, Іспанія, Індія тощо);

- автономії, що були утворені внаслідок певних історичних подій та обставин, наприклад, автономія на територіях, що характеризуються особливостями політичних та економічних відносин (Гонконг і Макао в КНР);

- автономії, що утворилися внаслідок реалізації загального принципу територіальної організації влади. До них можна віднести суб'єктів федерації, області в Італії, всі територіальні одиниці в Японії та Коста-Риці;

2) за обсягом повноважень територіальні автономії поділяються на: державну (політичну або законодавчу) та адміністративну (місцеву).

Державна автономія має деякі ознаки державності – це державо-подібне утворення у складі відповідної держави, органи якого мають право видавати закони з питань місцевого значення. В такій автономії створюється парламент, вона має свій орган місцевої виконавчої влади, інколи – свою конституцію, громадянство, інші атрибути державності.

Адміністративна автономія являє собою територіальну одиницю держави, органи якої не мають права видавати закони, але наділяються ширшими правами у галузі управління, ніж органи в звичайних адміністративно-територіальних одиницях.

Екстериторіальна автономія поширюється не на певну територіальну одиницю держави, а на представників певного етносу (національності), що проживають у межах всієї державної території. Залежно від того, компактно чи розрізнено проживають етнічні спільноти та від інших обставин екстериторіальну автономію поділяють на три різновиди:

- персональну автономію, яка утворюється у випадках розрізненого проживання відповідних етнічних груп чи національних меншин. Ці групи та меншини створюють свої об'єднання, що займаються питаннями культури, побуту, мови і можуть мати своє представництво (з правом дорадчого голосу) при деяких центральних органах державної влади;

- корпоративна автономія, яка утворюється з огляду на існування лінгвістичних спільнот, для яких резервуються місця в державному апараті. Крім того, на місцевій мові здійснюється судовий процес, викладання в школах тощо.

Оскільки екстериторіальна автономія полягає в наданні певній етнічній спільноті певної самостійності в питаннях організації освіти та інших форм культурного життя, її часто іменують культурною (національно-культурною) автономією.

13.4 Конституційно-правовий статус Автономної Республіки Крим

АР Крим є територіальним автономним утворенням у складі України; це – невід’ємна складова частина України, яка в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання (ст. 134 Конституції України).

АРК слід розглядати як існуючу в Україні форму адміністративно-територіальної автономії. Незважаючи на наявність окремих атрибутів державності (назва – Республіка, наявність символів – герб, прапор, наявність Конституції) АРК згідно з Конституцією України не характеризується найважливішими ознаками державної автономії – вона не має парламенту, а її представницький орган (Верховна Рада АРК) не наділений законодавчими повноваженнями, він приймає нормативно-правові акти у формі рішень і постанов (ст. 136 Конституції України). Конституція України (ст. 137) встановлює перелік питань, з яких АРК здійснює нормативне регулювання. До них, зокрема, віднесено питання: 1) сільського господарства і лісів; 2) меліорації і кар’єрів; 3) громадських робіт, ремесел і промислів; благодійництва; 4) містобудування і житлового господарства; 5) туризму, готельної справи, ярмарків; 6) музеїв, бібліотек, театрів, інших закладів культури, історико-культурних заповідників; 7) транспорту загального користування, автошляхів, водопроводів; 8) мисливства, рибальства; 9) санітарної та лікарняної служб.

Відновлення в лютому 1991 р. Кримської автономії, як і її створення в 1921 р. у складі РРФСР, було пов’язане не стільки з національним складом населення, скільки з політичними та історичними факторами, тож її не можна відносити до етнотериторіальної (національно-територіальної) автономії.

Реальний характер будь-якої автономії визначається колом тих повноважень, що їх конституція та закони держави відносять до її відання. Перелік питань, віднесених до відання АРК, встановлено у ст. 138 Конституції України. Це, зокрема:

- 1) призначення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, затвердження складу виборчої комісії Автономної Республіки Крим;
- 2) організація та проведення місцевих референдумів;
- 3) управління майном, що належить Автономній Республіці Крим;
- 4) розроблення, затвердження та виконання бюджету Автономної Республіки Крим на основі єдиної податкової та бюджетної політики України;
- 5) розроблення, затвердження та реалізація програм Автономної Республіки Крим із питань соціально-економічного та культурного розвитку,

раціонального природокористування, охорони довкілля – відповідно до загальнодержавних програм;

6) визнання статусу місцевостей як курортів; установлення зон санітарної охорони курортів;

7) участь у забезпеченні прав і свобод громадян, національної злагоди, сприяння охороні правопорядку та громадської безпеки;

8) забезпечення функціонування і розвитку державної та національних мов і культур в Автономній Республіці Крим; охорона і використання пам'яток історії;

9) участь у розробленні та реалізації державних програм повернення депортованих народів;

10) ініціювання введення надзвичайного стану та встановлення зон надзвичайної екологічної ситуації в Автономній Республіці Крим або в окремих її місцевостях.

Основними гарантіями АР Крим є:

– правова, організаційна, фінансова, майнова, ресурсна самостійність у межах, установлених Конституцією України, яка забезпечує здійснення повноважень АРК;

– врахування органами державної влади України при прийнятті рішень, що стосуються АР Крим, передбачених Конституцією України особливостей АР Крим;

– державні гарантії статусу і повноважень, права власності АР Крим;

– судовий захист статусу і повноважень АР Крим;

– можливість зміни Конституції АРК виключно Верховною Радою АР Крим.

Крим, який окупували російські війська, і про приєднання якого до Росії заявив президент Російської Федерації В. Путін, отримав особливий статус окупованої території України. 15 квітня 2014 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», у якому визначено особливий правовий режим на тимчасово окупованій території та здійснено правове регулювання прав громадян на цій території. Відповідно до цього Закону тимчасово окупованою територією тепер вважаються Крим і місто Севастополь, внутрішні води, море, підводний та повітряний простір довкола них.

13.5 Особливості організації та функціонування органів законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого самоврядування на території Кримського півострова

Особлива адміністративно-територіальна одиниця має характер територіальної автономії, суть якої полягає передусім у праві її територіального колективу (громадян держави, які постійно проживають у межах цієї автономії) і тих органів, які вони обирають, самостійно вирішувати питання, віднесені до відання автономії. Саме ці ознаки автономії відрізняють АРК від областей України, які разом з нею зазначені у ч. 2 ст. 133 Конституції. І саме вони визначають специфічний правовий статус АР Крим, закріплений у розділі X Конституції.

В АРК діє Конституція Автономної Республіки Крим, яку прийняла Верховна рада автономії 21 листопада 1998 р. та затвердила Верховна Рада України 23 грудня 1998 р.

В АР Крим існує **Верховна рада** Автономної Республіки Крим, яка є представницьким органом АРК і здійснює представницькі, нормотворчі, контрольні функції та повноваження в межах своєї компетенції. Згідно з положеннями Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» від 10.02.1998 цей орган складається зі 100 депутатів, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на 4 роки. Депутатом Верховної ради Автономної Республіки Крим може бути громадянин України, який має право голосу, на день виборів досяг 18 років, проживає в Україні не менше 5 років. Порядок обрання кримських депутатів визначається Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10.07.2010.

Уряд АР Крим – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, яка є виконавчим органом АРК і здійснює виконавчі функції та повноваження в межах своєї компетенції. Наявність цього органу дозволяє не створювати на території Криму місцевої державної адміністрації, як це передбачено для інших областей України. І в той же час потрібно зазначити, що в районах АРК діють районні державні адміністрації, які входять до єдиної системи органів виконавчої влади України.

Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим призначається на посаду та звільняється з посади Верховною радою Автономної Республіки Крим за погодженням з Президентом України.

Правосуддя в АР Крим здійснюється судами, що належать до єдиної системи судів України. Крім того, населення АРК реалізує своє право на місцеве самоврядування так само, як це відбувається в інших адміністративно-територіальних одиницях України.

Окрім Конституції АР Крим, Верховна рада Автономної Республіки Крим приймає нормативно-правові акти у вигляді рішень і постанов, а Рада міністрів Автономної Республіки Крим – рішення, які є обов'язковими для виконання на території АРК. Ці акти не можуть суперечити Конституції і законам України та приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та на їх виконання.

З мотивів невідповідності нормативно-правових актів Верховної ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України Президент України може зупинити дію цих нормативно-правових актів Верховної ради Автономної Республіки Крим з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності.

В Автономній Республіці Крим **Представництво Президента України**. Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим є державним органом, утвореним відповідно до Конституції України з метою сприяння виконанню в Автономній Республіці Крим повноважень, покладених на Президента України. Представництво очолює Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим. Представництво утворюється Президентом України і безпосередньо йому підпорядковується. У своїй діяльності Представництво керується Конституцією України, цим та іншими законами України, указами і розпорядженнями Президента України та актами Кабінету Міністрів України.

Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим здійснює загальне керівництво діяльністю Представництва, несе персональну відповідальність за виконання покладених на Представництво завдань. Постійний Представник призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України.

Представництво:

1) вивчає стан виконання в Автономній Республіці Крим Конституції і законів України, указів і розпоряджень Президента України, актів Кабінету Міністрів України.

2) сприяє додержанню конституційних прав і свобод людини і громадянина та досягненню міжнаціональної злагоди, соціально-економічної і політичної стабільності в Автономній Республіці Крим.

- 3) готує і подає на розгляд Президентіві України аналітичні матеріали з питань розвитку соціально-економічних та політичних процесів в Автономній Республіці Крим
- 4) виконує інші функції передбачені законом.

13.6 Основні положення реформи адміністративно-територіального устрою України

На сучасному етапі одним із основоположних аспектів розбудови України як демократичної правової держави є її територіальний устрій. Адміністративно-територіальний устрій, як відомо, може бути визначено як поділ держави на систему адміністративних одиниць. Він є однією з форм, очевидно найважливішою, територіального устрою держави. Адже саме у відповідності з ним утворюються органи державної влади та органи місцевого самоврядування, вирішуються численні управлінські та інші питання. Однак повністю це поняття не охоплює зміст територіального устрою. Поняття «територіальний устрій» значно ширше від поняття «адміністративно-територіальний устрій», і тому усі питання територіального устрою не можуть бути зведені лише до адміністративно-територіального устрою, не виділяючи при цьому питання організації місцевого самоврядування, реалізації прав власності, виконання вимог земельного законодавства та деякі інші питання, які хоча і пов'язані з адміністративно-територіальним устроєм, однак мають цілком самостійну і досить довершену сферу та засоби регулювання.

Слід відзначити, що проблема вдосконалення територіальної організації нашої держави є досить складною і вимагає передусім всебічного наукового обґрунтування, правового, організаційного й фінансового забезпечення.

Склалася думка, що територіальний устрій держави – це лише розподіл єдиної його території на окремі частини (області, райони, міста, села, селища, райони в містах). Чималу роль у формуванні такої думки відіграла ст. 133 Конституції України, в якій просто перераховані адміністративно-територіальні одиниці. Таке спрощене розуміння територіального устрою держави не відображає справжнього змісту цього поняття. До того ж, його спотворене тлумачення дає можливість дотепер зберігати централізовану систему територіальної організації влади. При домінуючому впливі центру в системі державного управління вищою цінністю фактично визнається не людина, її життя й здоров'я, честь і гідність, права і свободи, як це встановлено Конституцією, а так званий загальнодержавний інтерес. Проте загальнодержавний інтерес, відірваний від конкретної людини, від конкретного

територіального утворення – порожня абстракція, яка не має ні теоретичного, ні практичного значення для зміцнення української державності.

Відповідно до Конституції України (ст. 133), адміністративно-територіальний поділ України становить цілісну систему адміністративно-територіальних одиниць, яка складається з Автономної Республіки Крим (далі – АРК), областей, районів, міст, районів у містах, селищ і сіл.

Слід відзначити, що у науковій літературі адміністративно-територіальний устрій класифіковано за рівнями. Первинним рівнем адміністративно-територіального устрою визначено села, селища, міста районного значення, райони у містах. Середнім – сільські райони та міста обласного значення, верхнім – АРК та області, міста Київ і Севастополь. За своїми географічними ознаками згадані тут адміністративно-територіальні одиниці не є однорідними. Вони поділяються на регіони (АРК, області, райони) та населені пункти (села, селища, міста). Не є однорідними адміністративно-територіальні одиниці також з огляду на те значення й місце, яке вони посідають у системі адміністративно-територіального устрою України.

У юридичній науці та практиці питання про населений пункт як адміністративно-територіальну одиницю є дискусійним. Населений пункт – це частина комплексно заселеної території України, яка склалася внаслідок господарської та іншої суспільної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому законом. Не відносяться до самостійних населених пунктів хутори та двори, невеликі поселення, які мають тимчасове значення і несталий склад поселення, а також поселення службового призначення в системі певної господарської галузі діяльності (будинки лісників, шляхових майстрів, будівлі залізничних служб, польові стани тощо). Ці об'єкти включаються до тих адміністративно-територіальних одиниць, на території яких вони розташовані.

Тому, нечіткість конституційного визначення адміністративно-територіальної одиниці первинного рівня, а по суті ототожнення її з населеним пунктом зумовили реальне існування таких територіальних утворень, як «селище міського типу», селища та міста в місті, міста в районі міста. Іноді, навіть в офіційних документах, зустрічається тлумачення «сільської ради» як адміністративно-територіальної одиниці. Територія громад у нас, в основному, обмежена рамками населених пунктів. Залишається багато територій, на які не поширюється компетенція жодної територіальної громади. На необхідність вирішення цієї проблеми як пріоритетної неодноразово вказувалося нашими політиками, представниками місцевого самоврядування, в рішеннях Конгресу місцевих і регіональних влад України. У результаті дискусій панівною стала ідея про закріплення у Конституції України як базової первинної

адміністративно-територіальної одиниці – громади (сільської, селищної, міської), що знайшло своє відображення у законопроекті № 3207-1 «Про територіальний устрій». Таке рішення слід підтримати, принаймні в сучасних умовах розвитку нашої держави. По-перше, це сприятиме створенню стрункої системи адміністративно-територіального устрою, яка не допускає включення одного територіального рівня до складу іншого. По-друге, така система обумовлює специфіку організації державної влади й самоврядування на кожному рівні територіальної організації держави. По-третє, в одній адміністративно-територіальній одиниці буде один первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень. Проте заперечення викликає підхід до вирішення проблеми формування самодостатніх громад шляхом їх укрупнення за таким критерієм, як кількість населення.

Однак і тут необхідно уникнути старих помилок і законодавчо визначити:

1) статус громад як адміністративно-територіальних одиниць базового (первинного) рівня, порядок вирішення питань у сфері адміністративно-територіального устрою;

2) чіткі критерії їх класифікації, а також критерії віднесення населених пунктів до категорій сіл, селищ і міст;

3) порядок утворення громад, що включають декілька населених пунктів, їх державну реєстрацію;

4) статус населених пунктів, що входять до складної громади, можливість створення в них самоврядних структур, рівність у наданні соціально-культурних і адміністративних послуг у складових частинах громади, в створенні матеріально-фінансової бази їх розвитку;

5) правовий статус областей і районів.

При цьому слід керуватися правилом, відповідно до якого встановлення функцій та повноважень адміністративно-територіальних одиниць, їх перерозподіл між рівнями територіальної організації держави слід починати з громад. Ті функції і повноваження, які об'єктивно не можуть виконувати громади, передаються на рівень районів, а ті, у свою чергу, – на рівень областей, а від них – державі загалом. У цьому й полягає сутність принципу субсидіарності. Якщо громади є територіальною базою місцевого самоврядування, то регіональні адміністративно-територіальні одиниці (області та райони) мають стати територіальними утвореннями, які реально гармонізуватимуть загальнодержавні й місцеві інтереси. І це буде запорукою формування в Україні реального місцевого і регіонального самоврядування європейського зразка, а також ефективної державної влади.

Адміністративно-територіальна реформа повинна вирішити два складні взаємопов'язані завдання:

по-перше, створити ефективну систему державного управління, делегувати управлінські функції згори донизу, сприяти всебічному розвитку місцевого самоврядування;

по-друге, поліпшити територіальну організацію державної влади і управління соціально-економічним та екологічним розвитком регіонів, упорядкувати адміністративно-територіальний устрій держави, оптимізувати функціонально-територіальну структуру життєдіяльності населення, унеможливити сепаратизм і федералізм.

Якщо перше завдання успішно вирішується на урядовому рівні із солідним забезпеченням юридичної та управлінської наук, то друге – за обов'язкової участі представників суспільно-географічної науки, регіональної економіки та соціології.

Основними принципами проведення адміністративно-територіальної реформи повинні бути:

1) функціонально-територіальна системність (взаємозв'язок соціально-економічного розвитку, систем розселення населення і адміністративно-територіального устрою);

2) чіткий розподіл функціональних обов'язків, ієрархічна простота управлінської системи; 3) економічність і наближення органів управління до потреб народу, до людини;

4) соціально-економічна та екологічна пріоритетність як основа стійкого, збалансованого розвитку держави.

Перспективна структура управління регіональним розвитком України повинна базуватися на функціонально-територіальній взаємодії трьох основних аспектів діяльності людини – соціально-економічного, розселенського та адміністративно-територіального. При цьому головною передумовою науково обґрунтованого адміністративно-територіального устрою повинна стати його залежність від просторової диференціації соціально-економічної та екологічної діяльності населення, що найповніше відображається схемою інтегрального соціально-економічного районування та регіональних особливостей системи розселення, передусім міського.

На основі аналізу суспільно-географічної літератури вченими рекомендується мережа із 9 суспільно-географічних мікрорайонів, які повинні стати матеріальною базою для визначення адміністративно-територіальних одиниць загальнодержавного рівня управління (губерній, країв чи земель). Найважливішою одиницею регіонального управління повинна стати адміністративна область, яка має нині чіткі межі і сформовані органи

державного управління. За умов надання області такого статусу і відповідних повноважень вона може забезпечити створення належних умов для життя людей, ефективного використання територіальних ресурсів, розвитку взаємовигідних міжрегіональних виробничих відносин. Саме тут реалізуватиметься принцип відносної економічної самостійності, оскільки задовольнятиметься значна частина першочергових людських потреб. Більша ж частина засобів виробництва може бути створена лише на основі міжрегіонального обміну. Області мають бути відповідними соціально-економічними комплексами, збалансованими за головними функціональними підсистемами (природничо-ресурсною, розселенською, виробничою, соціальною, демографічною й екологічною), що матимуть відповідну місцевим умовам і ресурсам загальнодержавну спеціалізацію людської діяльності.

Органом регіонального управління в області повинні залишатися обласні державні адміністрації, які надалі повинні виконувати свої функції при значному скороченні чисельності чиновників. Основними документами обласного рівня державного управління мають бути:

- 1) прогнозно-індикативний план соціально-економічного розвитку;
- 2) програма соціально-економічного розвитку;
- 3) схема комплексної організації території;
- 4) паспорт області та обласного центру.

При цьому господарські, наукові, культурні та інші міжрегіональні зв'язки мають постійно змінюватися і розвиватися.

Можливий більш економічний («зрізаний») варіант регіонального управління в Україні, коли замість 9 губерній та їх губернаторів на територіальній базі пропонованих соціально-економічних макрорайонів будуть створені міжобласні координаційні ради в складі заступників голів обласних державних адміністрацій, яким Кабінет Міністрів (Міністерство регіональної політики) делегуватиме повноваження щодо реалізації загальнодержавних і регіональних програм. При такому варіанті значення областей і обласних державних адміністрацій повинно ще більше зрости. На цьому етапі розвитку України будь-які зміни територіальних меж областей недопустимі.

Не менш складним і відповідальним є локальний рівень управління соціально-економічним розвитком, який має забезпечити конкретну реалізацію державних, макрорайонних, обласних та власних рішень на підзвітній території (сільський і міський адміністративні райони, мале місто, селище, село, територіальна громада). На цьому рівні управління повинно здійснюватися повне регіональне самоврядування. На нинішньому етапі перебудови суспільних (у т.ч. територіальних) відносин головним об'єктом управління на локальному рівні на найближчі 5–6 років повинен бути адміністративний

(сільський і міський) район. Це – базова ланка державного устрою, таксономічна одиниця адміністративно-територіального поділу та досить вже складний господарський комплекс зі своїми особливостями. Зокрема, у його межах формуються територіальні громади (територіальна громада – сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними територіальними одиницями або добровільними об'єднаннями жителів кількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр) як об'єкти місцевого самоврядування, відпрацьовується методика і техніка реальної взаємодії усіх суб'єктів суспільних відносин на місцевому рівні управління – органів виконавчої влади, підприємств, недержавних організацій і громадськості.

Отже, адміністративний район є цілісним державно-муніципальним утворенням, що найповніше відображає сучасний стан реалізації адміністративної реформи. Управлінськими органами у межах сільських і міських районів повинні на певний період залишатися райдержадміністрації з координуючими і контролюючими функціями. Основними документами локального рівня управління мають бути:

- 1) прогнозно-індикативний план соціально-економічного розвитку району і райцентру;
- 2) схема і проект районного та міського планування;
- 3) проект технополісів, технопарків та інших інноваційних форм господарювання;
- 4) паспорт району і райцентру.

У нових умовах переходу економіки України до ринкових відносин і децентралізації влади й управління немає жодної потреби укрупнювати адміністративні райони і створювати інші адміністративно-територіальні одиниці (повіти), є лише доцільно зменшити контрастність площ і чисельність населення адміністративних районів з урахуванням особливостей природно-господарських зон, рівнів урбанізації та соціально-економічного розвитку території. Територіальна громада повинна мати всі фінансові та матеріальні можливості для виконання своїх функцій – забезпечення населення громадськими послугами на рівні гарантованих соціальних стандартів. «Ядрами» таких громад мають бути транспортні та обслуговуючі центри (малі міста, містечка, селища міського типу, окремі великі села із зручним транспортно-географічним положенням). За обґрунтуванням науковців-проектантів, у межах пересічного сільського адміністративного району доцільно сформувати дві територіальні громади з населенням не меншим за 40 тис. осіб і територією не меншою однієї тисячі квадратних кілометрів. Із урядової інформації відомо, що в Україні є 10623 територіальних громад і

стільки ж повинно бути місцевих бюджетів. Це означає, що на середній адміністративний район припадає близько 20 територіальних громад. Тому їх кількість слід скоротити, щоб у середньому в сільському районі було 3–4 повноцінні територіальні громади.

Таким чином, кожний адміністративно-територіальний устрій є відображенням відповідної епохи та адміністративно-управлінські потреби суспільства. Слід відзначити, що із суспільними змінами спостерігалася невідповідність існуючого адміністративно-територіального устрою суспільному ладу. Це все супроводжувалося змінами адміністративно-територіального поділу. Тому на сьогодні склалися нові умови, які потребують удосконалення існуючого адміністративно-територіального поділу з урахуванням історичних, економічних, суспільних чинників для здійснення ефективного переходу до сталого розвитку території України.

Контрольні питання

1. Поняття державного устрою.
2. Принципи державного устрою.
3. Конституційні (юридичні) ознаки унітарної держави.
4. Адміністративно-територіальний устрій України та порядок вирішення питань територіального поділу.
5. Види адміністративно-територіальних одиниць в системі адміністративно-територіального устрою.
6. Автономна Республіка Крим у складі України.
7. Проблема територіальної автономії та національно-територіальних утворень в місцях компактного проживання національних груп.
8. Політико-правові засоби удосконалення та гармонізації міжнаціональних відносин в країні.
9. Основні напрями державної політики в сфері національної безпеки України.

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти і література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 (редакція від 02.03.2014) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.

3. Акт проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради Української РСР від 24.08.1991 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.
4. Про правонаступництво України: Закон України від 12.09.1991 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 46. – Ст. 617.
5. Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим: Закон України від 02.03.2000 // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 21. – Ст. 158.
6. Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15.01.1999 // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.
7. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 36. – Ст. 957.
8. Конституційне право України : підручник для студ. вищих навч. закл. / Л.К. Байрачна та ін. – Х. : Право, 2010. – 543 с.
9. Конституційне право України: навч. посіб. / О.О. Майданник. – К.: Алерта, 2011. – 380 с.
10. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. В.Я. Тацій, В.М. Литвин, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін.; [2-ге вид., перероб. і доп.] – Х.: Право, 2011. – 1128 с.
11. Орзих М.Ф. Конституционное право Украины : учеб.-метод. пособие / М.Ф. Орзих, А.Р. Крусян ; М-во образования и науки, молодежи и спорта Украины, Нац. ун-т "Одес. юрид. акад.". – Изд. 4-е, перераб. и доп. – О.: Фенікс, 2011. – 223 с.
12. Погорілко В.Ф. Конституційне право України: підручник / В.Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – 2-ге вид., переробл. та доопр. – К.: Прав. єдність: Алерта, 2010. – 432 с.
13. Скрипнюк О.В. Конституційне право України : підручник / О.В. Скрипнюк. – К.: Ін Юре, 2010. – 672 с.
14. Шаптала Н.К. Конституційне право України: навч. посіб. / Н.К. Шаптала, Г.В. Задорожня – Запоріжжя: Дике Поле, 2012. – 479 с.

Додаткові нормативно-правові акти і література

1. Абасов Г.Г. Конституційно-правовий статус Верховної Ради Автономної Республіки Крим: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Г.Г. Абасов; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2004. – 21 с.
2. Адельсеїтова А.Б. Організаційно-правові питання діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим: автореф. дис. на здобуття наук.

ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / А.Б. Адельсеїтова; Київ. нац. ун-т внутр. спр. – К., 2007. – 20 с.

3. Адміністративно-територіальний устрій та сталий розвиток регіону : (концепт. основи та методологія) / [В.М. Бабаєв та ін.]; М-во освіти і науки України, Нац. техн. ун-т «Харків. політехн. ін-т» – 2-ге вид., стер. – Х.: НТУ «ХП», 2008. – 315 с.

4. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / А.П. Заєць, Н.Р. Нижник, В.П. Новик та ін. – К.: Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2003. – 321 с.

5. Велігодський Д.В. Кримська Автономія У ХХ СТ.: історико-правові проблеми становлення / Д.В. Велігодський // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. – Серия «Юридические науки». – 2010. – Том 23 (62). – № 2. – С. 28–35.

6. Глазунова С.М. Проблеми визначення поняття «гірський населений пункт» / С.М. Глазунова // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ: збірник наукових праць. – 2012. – № 2 (57). – № С. 227–234.

7. Глазунова С.М. Конституційно-правовий статус гірських населених пунктів України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / С.М. Глазунова; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2011. – 18 с.

8. Журавський В. Щодо реформи адміністративно-територіального устрою України / В. Журавський // Право України. – 2005. – № 8. – С. 16–19.

9. Сичинський Б. Самоврядування столиці. Соціально-правовий аспект / Б. Сичинський // Віче. – 2003. – № 2. – С. 37–39.

10. Телешун С. Окремі аспекти реформування адміністративно-територіального устрою в контексті останніх урядових постанов / С. Телешун // Право України. – 2003. – № 1. – С. 8–12.

11. Хонда М.П. Столичні функції міста Києва, їх реалізація: проблеми теорії і практики / М.П. Хонда // Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – 2005. – Вип. 28. – С. 245–250.

12. Цимбалістий Т.О. Державний кордон України: конституційно-правовий статус: навчальний посібник / Т.О. Цимбалістий. – Хмельницький: Видавництво НАПВУ, 2000. – 204 с.

13. Шкабаро В.М. Конституційно-правовий статус міста в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.М. Шкабаро; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2004. – 19 с.

14. Яцуба В. Адміністративно-територіальний устрій України: Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / В. Яцуба. – К.: Поліграф. центр, 2003. – 322 с.

РОЗДІЛ 14

КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

14.1 Поняття і зміст місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування – багатогранне та комплексне політикоправове явище, яке може характеризуватися різнобічно. Аналіз Конституції України 1996 року дозволяє зробити висновок, що місцеве самоврядування як об'єкт конституційноправового регулювання виступає в якості: по-перше, відповідної засади конституційного ладу України; по-друге, специфічної форми народовладдя; по-третє, права жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Місцеве самоврядування – це право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища чи міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 140).

Місцеве самоврядування як засада конституційного ладу виступає одним із найважливіших принципів організації і функціонування влади в суспільстві та державі та є необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу. У ст. 2 Європейської Хартії місцевого самоврядування проголошується: «Принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни і, по можливості, у конституції країни».

Вперше в Україні принцип визнання місцевого самоврядування на конституційному рівні було закріплено ще в Конституції гетьмана Пилипа Орлика 1710 р., а пізніше в Конституції УНР 1918 р., положення яких так і не були реалізовані. За радянських часів цей принцип рішуче заперечувався, він суперечив централізованому характеру радянської держави.

Конституція України 1996 р., у повній відповідності до вимог Європейської Хартії (поряд з такими фундаментальними принципами як народовладдя, суверенітет і незалежність України, поділу державної влади тощо), в окремій статті фіксує принцип визнання та гарантованості місцевого самоврядування. Визнання місцевого самоврядування однією із засад конституційного ладу означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні всіх питань місцевого значення.

Згідно ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З даного конституційного положення випливає, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиного державного механізму. В силу цього, місцеве самоврядування можна розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади.

Як специфічна форма реалізації належної народів влади місцеве самоврядування:

1) має особливого суб'єкта 6 територіальну громаду, тобто жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо та через органи місцевого самоврядування;

2) займає окреме місце в політичній системі (в механізмі управління суспільством та державою). Місцеве самоврядування, його органи, згідно Конституції України, не входять до механізму державної влади, хоча це й не означає його повної автономності від держави, державної влади.

Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою досить тісний і знаходить свій вияв у тому, що, поперше, і місцеве самоврядування, і державна влада мають єдине джерело 6 народ (ч.1 ст. 5 Конституції України); подруге, органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади (ст. 143 Конституції України) і стан їх реалізації контролюється відповідними органами виконавчої влади. 3) має особливий об'єкт управління 6 питання місцевого значення, перелік яких у вигляді предметів відання органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначено в Законі України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні».

Таке становище місцевого самоврядування в політичній системі дозволяє характеризувати його як самостійну (поряд з державною владою) форму публічної влади 6 публічну владу територіальної громади. Самостійність місцевого самоврядування гарантується Конституцією України, ст. 145 якої передбачає, що права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку, а ст. 142 визначає матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

Повноваження місцевого самоврядування - це визначені Конституцією і законами України, іншими правовими актами права і обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування із здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування.

У загальному вигляді найважливіші питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, ст. 143 якої передбачає, що територіальні громади села, селища, міста:

- безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності;
- затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання;
- затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання;
- встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів;
- утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Деталізуються та конкретизуються повноваження місцевого самоврядування в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», в галузевому законодавстві та в інших правових актах. Одночасно необхідно зазначити, що переважна більшість повноважень місцевого самоврядування здійснюється через представницькі органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи. При цьому Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» згідно з принципом розподілу повноважень окремо визначає компетенцію представницьких органів місцевого самоврядування, сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів та сільського, селищного, міського голови.

Місцеве самоврядування за своєю природою виступає як специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від державної влади, так і від об'єднань громадян, воно втілює місцеві інтереси територіальних громад, є формою залучення громадян України до участі в управлінні своїми справами.

Відомо, що головним завданням та метою місцевого самоврядування є задоволення місцевих потреб і вирішення конкретних проблем, що виникають на певній території, власними силами.

Починаючи з останнього десятиліття XX ст., функції та повноваження місцевого самоврядування у більшості розвинених країн світу (Велика Британія, Німеччина, Франція та ін.) суттєво переглядаються і сьогодні зачіпають майже усі сфери життєдіяльності територіальних громад.

До найважливіших з них належать:

- формування та виконання місцевого бюджету, поточне та стратегічне планування функціонування і розвитку територіальної громади (муніципалітету);

- організація роботи та розвиток комунального господарства;
- забезпечення якісного функціонування інженерної інфраструктури (дороги, транспорт тощо), громадського порядку, відповідного екологічного та санітарного стану територій;
- вирішення соціальних питань (житло, освіта, культура);
- надання якісних управлінських послуг тощо.

Сучасна демократична держава має не тільки визнавати можливість існування у ній місцевого самоврядування, а й усіляко підтримувати його та сприяти подальшому розвитку, оскільки без нього сьогодні неможливо уявити громадянське суспільство взагалі.

Характерними **рисами** місцевого самоврядування є:

- демократизм, який виражається у виборності органів МС (сільських, селищних і міських рад, сільських, селищних і міських голів), у різноманітності форм участі мешканців сіл, селищ і міст у здійсненні МС (місцеві референдуми, вибори, органи самоорганізації населення тощо), у гласності і врахуванні громадської думки органами і посадовими особами МС;

– децентралізованість системи МС, яка побудована з урахуванням наближеності органів самоврядування до населення сіл, селищ і міст (первинний рівень місцевого самоврядування), самостійності територіальних громад у вирішенні питань місцевого життя, невтручання держави у внутрішні справи територіальних громад, формування місцевих бюджетів знизу вверх, наділення територіальних громад комунальною власністю, утворення вторинного рівня МС (районних та обласних рад) на базі первинного рівня, автономії органів МС у взаємних стосунках, делегуванні цим органам окремих функцій виконавчої влади;

– гарантованість місцевого самоврядування у межах Конституції і законів України, яка полягає в державній підтримці МС, судовому захисті прав МС, контролі районних та обласних рад за діяльністю відповідних органів виконавчої влади в районах та областях, закріпленні конституційного і законодавчого статусу системи МС, введення гарантованих мінімумів бюджетних асигнувань для місцевого самоврядування і державних соціальних стандартів;

– піднаглядність і підконтрольність місцевого самоврядування, що передбачає здійснення державою нагляду за законністю в діяльності органів самоврядування, судове скасування незаконних актів МС, дострокове припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, притягнення винних осіб до дисциплінарної та інших видів юридичної відповідальності.

Конституція України закріплює систему місцевого самоврядування, в якій роль системоутворюючого фактору і базового елементу відіграє територіальна громада, що складається шляхом *природного розселення громадян України та інших фізичних осіб в населених пунктах*. Таке розселення людей відбувається шляхом реалізації громадянами права на свободу пересування і вільного вибору місця проживання, що гарантується ст. 33 чинної Конституції.

Територіальна громада функціонує безпосередньо або через **органи місцевого самоврядування**: *сільські, селищні і міські ради та їх виконавчі органи (виконавчі комітети, міські адміністрації)*. Спільні інтереси територіальних громад в районах та областях представляють *районні та обласні ради*.

Безпосередньо громади реалізують свої права на сільських, селищних і міських референдумах; на виборах відповідних депутатів, сільських, селищних і міських голів; на громадських обговореннях проектів рішень органів місцевого самоврядування; за допомогою громадських ініціатив тощо.

Закріплені за територіальними громадами функції і повноваження переважно здійснюють їх органи. І це справедливо, оскільки представницька демократія є більш професійною, раціональною, аніж безпосередня демократія. Органи місцевого самоврядування, приймаючи рішення, враховують інтереси певних соціальних груп, забезпечують їх реалізацію через виконавчі структури тощо.

14.2 Основні принципи організації та діяльності органів місцевого самоврядування в Україні

До основних принципів місцевого самоврядування в Україні, відповідно до ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», належать:

- **народовладдя**, що означає, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, що здійснює її безпосередньо та через органи державної влади і місцевого самоврядування;
- **законність** в організації та діяльності інституцій місцевого самоврядування, що підкріплена чинним законодавством України;
- **гласність**, що забезпечує прозору діяльності органів місцевого самоврядування і систематичну інформацію населення про неї;
- **колегіальність**, що означає таку організацію та функціонування відповідного колективного органу, до складу якого входить певна кількість осіб, вибраних персонально у визначеному законом порядку, і питання, що

належать до його компетенції, вирішуються більшістю голосів на засадах колективного обговорення;

- *поєднання місцевих і державних інтересів*, яке відбувається внаслідок реалізації спільних зусиль органів місцевої влади;

- *виборність*: органи місцевого самоврядування формуються шляхом вільних виборів, що здійснюються на основі загального, рівного і прямого виборчого права таємним голосуванням терміном на 5 років;

- *правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність* у межах повноважень, визначених чинним законодавством;

- *підзвітність та відповідальність* органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами;

- *державна підтримка та гарантія місцевого самоврядування*, що виявляється у наданні територіальним громадам та їхнім органам владно-управлінських повноважень, згідно із ст. 7 Основного Закону;

- *судовий захист* прав місцевого самоврядування, відповідно до ст. 145 Основного Закону.

14.3 Правові, організаційні та фінансові гарантії діяльності місцевого самоврядування в Україні

Для самостійного вирішення органами місцевого самоврядування суспільних справ та проблем місцевих жителів їм необхідні відповідні матеріально-фінансові ресурси. Адже від ефективності функціонування місцевих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування безпосередньо залежить задоволення життєвих інтересів, реалізація прав, насамперед щодо соціального захисту жителів села, селища, міста, регіону.

Майнова самостійність забезпечується організаційно-правовими гарантіями і характеризується наявністю комунальної власності, до якої належить майно, передане безоплатно державою, іншими суб'єктами права власності, а також створюване і здобуте органами місцевого самоврядування за рахунок належних їм засобів.

Фінансова самостійність місцевого самоврядування можлива завдяки організаційно-правовим гарантіям останнього. Вона включає самостійне формування й виконання місцевих бюджетів, використання місцевою владою позабюджетних цільових (у тому числі валютних) та інших коштів, що знаходяться в комунальній власності територіальних громад.

Гарантіями фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування є:

- встановлення Конституцією України (ст. 142) матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування;
- положення Конституції України щодо захисту законом права комунальної власності на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів (ст. 13);
- закріплення обов'язків держави фінансувати здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування (ст. 143 Конституції України) та компенсувати витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами (ст. 67 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»);
- передбачена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 61) заборона втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів, за винятком випадків, передбачених законом;
- передбачений Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 62) обов'язок держави фінансово підтримувати місцеве самоврядування, брати участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснювати контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком, гарантувати органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб;
- передбачене Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» право органів місцевого самоврядування мати позабюджетні кошти, встановлювати місцеві податки і збори, випускати місцеві позики, лотереї та цінні папери тощо.

Економічну основу механізму здійснення функцій ОМС складають муніципальна власність, місцеві бюджети та інші місцеві фінансові ресурси (під місцевими фінансовими ресурсами ми розуміємо сукупність всіх грошових засобів, які формуються і використовуються органами самоврядування для вирішення питань місцевого значення), майно, що перебуває в державній власності та передане в управління органам місцевого самоврядування, а також у відповідності з законом інша власність, яка служить задоволенню місцевих потреб.

Гарантіями організаційної самостійності місцевого самоврядування є:

- положення Конституції України про те, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиної системи органів державної влади (ст. 5), а

служба в органах місцевого самоврядування виступає самостійним видом публічної влади (ст. 38);

- віднесення питань обрання органів місцевого самоврядування, обрання чи призначення посадових осіб місцевого самоврядування до повноважень місцевого самоврядування;

- встановлена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 71) заборона органам виконавчої влади та їх посадовим особам втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень та в інших випадках, передбачених законом;

- встановлена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 21) заборона обмежувати права територіальних громад на місцеве самоврядування за винятком умов воєнного чи надзвичайного стану.

Гарантіями захисту прав місцевого самоврядування є:

- передбачені Конституцією України обов'язковість до виконання на відповідній території актів органів місцевого самоврядування (ст. 144) та судовий порядок захисту права місцевого самоврядування (ст. 45);

- 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;

- встановлена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 72) підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій районним, обласним радам;

- передбачена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 75) відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами.

14.4 Взаємодія місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні

Державне управління на місцях в Україні представлене місцевими державними адміністраціями, які підпорядковані органам виконавчої влади вищого рівня, а також підзвітні та підконтрольні відповідним представницьким органам у сфері делегованих ними повноважень. Їх функції мають державний

характер (відображають державний інтерес), насамперед зумовлені завданнями і проблемами державного значення. Місцева державна виконавча влада не має будь-яких самостійних прав і повноважень, відмінних та відокремлених від прав і повноважень органів центральної державної влади.

Слід звернути увагу, що органи місцевого самоврядування – виборні та інші органи, уповноважені на вирішення питань місцевого значення, – не належать до системи органів державної влади і зобов'язані діяти лише на підставі і в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Положення громадсько-державницької концепції місцевого самоврядування передбачає, що справи, які покликані вирішувати органи місцевого самоврядування, поділяються на «власні» та «делеговані».

Аналіз засад регіонального управління та місцевого самоврядування багатьох унітарних країн світу свідчить, що існують такі групи їхніх повноважень: власні повноваження (ті повноваження, які виконуються органами регіонального самоуправління та місцевого самоврядування самостійно і в інтересах місцевого населення) і делеговані повноваження (повноваження органів державної влади, які з метою їх більш ефективного виконання передаються для здійснення органам місцевого самоврядування на засадах, визначених законом чи договором органами іншого рівня).

Якщо при вирішенні «власних» справ органи місцевого самоврядування мають діяти самостійно й незалежно від державних органів, підкоряючись тільки закону, то вирішення «делегованих» справ повинно здійснюватися під контролем та адміністративною опікою відповідних державних органів. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади (ст. 143 Конституції України), а місцеві державні адміністрації в частині делегованих їм повноважень обласними та районними радами – відповідним радам (ст. 118 Конституції України). Конституційно закріплено обов'язок місцевих державних адміністрацій здійснювати "взаємодію з органами місцевого самоврядування" (ст. 119 Конституції України).

Законодавчо закріплена система організаційно-правових форм взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування є широкою, гнучкою і різноманітною.

Організаційно-правовими формами координаційної взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади є, наприклад:

- утворення спеціальних органів на паритетних засадах для реалізації спільних програм;
- здійснення конкретних дій в певних сферах життєдіяльності території;

- проведення координаційних нарад за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- проведення спільних дій з комплексних програм;
- планування спільних дій з розподілом обов’язків між учасниками їх реалізації;
- проведення науково-практичних семінарів, конференцій з питань удосконалення координаційної взаємодії;
- прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації і головою обласної (районної) ради тощо.

14.5 Аналіз світового досвіду з діяльності органів місцевого самоврядування та його значення для України

Вважається, що у Європі було сформовано дві основні моделі місцевого самоврядування, які у тому, чи іншому сполученні поширилися по всьому світу – англосаксонська та континентальна.

Англосаксонська модель поширена переважно у країнах з однойменною правовою системою: Великій Британії, США, Канаді, Індії, Австралії та інших.

Її головні риси:

- високий ступінь автономії місцевого самоврядування, виборність, контроль передусім з боку населення, відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування;
- відсутність місцевих адміністрацій (органів державної влади місцевого рівня).

Головний принцип – «діяти самостійно у межах наданих повноважень» (у Великій Британії повноваження надаються парламентом країни, тобто з «центру», у США – штатами, тобто на регіональному рівні). Виборчі органи місцевого самоврядування у межах закону, звичаїв, складеної практики, судового прецеденту самостійно та під власну відповідальність вирішують питання, не віднесені до компетенції держави. Державне регулювання може здійснюватися у непрямій формі, наприклад, за рахунок прийняття модельних законів, які органи місцевого самоврядування можуть вводити на своїй території із змінами. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється у судовій формі. Засіб впливу – державні дотації.

Континентальна модель поширена у країнах континентальної Європи (Італія, Франція, Іспанія, Бельгія) та у більшості країн Латинської Америки, Близького Сходу, франкомовної Африки.

Її головні риси:

- сполучення місцевого самоврядування з діяльністю місцевих адміністрацій (органів державної влади місцевого рівня), виборності та призначення; певна ієрархія системи управління, у якій місцеве самоврядування є нижчестоящою ланкою у порівнянні з вищестоящою державною;

- обмежена автономія місцевого самоврядування; наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування.

Яскравим прикладом континентальної моделі місцевого самоврядування є Франція, де передбачено місцеве самоврядування на рівні комун, більшість кантонів та округів є місцевими рівнями державної влади, елементи місцевого самоврядування знову з'являються на рівні департаментів, щоби повністю замінитися державною владою на рівні регіону. Основна ланка місцевого самоврядування – комуни, кожна з яких має свій представницький орган – раду та мера, який обирається з числа депутатів ради. Мер та депутати муніципальної ради, які працюють на постійній основі, складають муніципалітет. В той же час мер є державним службовцем, чия діяльність здійснюється під контролем муніципальної ради та під адміністративним контролем комісара Республіки, який також спостерігає також за законністю рішень комуни у випадку необхідності звертається до суду про їх відміну (тобто щодо муніципальної ради принцип адміністративного контролю не діє).

У Німеччині, Австрії, Японії, деяких постсоціалістичних країнах діють змішані моделі, які увібрали в себе риси англосаксонської та континентальної. Сьогодні спостерігається тенденція до зближення моделей місцевого самоврядування.

Суттєвими рисами всіх муніципальних систем в умовах демократії є збереження та розвиток різноманіття форм місцевого самоврядування. Це справедливо й для тих країн, які приділяють особливу увагу дотриманню єдиних стандартів рівня життя для жителів різних територій. Наприклад, у Німеччині, де комунальне право – виключна компетенція земель, існує багато розбіжностей між земельними Комунальними конституціями. У країні діють **чотири моделі організації місцевого самоврядування:**

- 1) «сильний мер», який займається і місцевими питаннями, і виконанням державних повноважень (французька);

- 2) «сильний магістрат», який обирається зборами депутатів і колегіально здійснює виконавчу владу (північно-германська);

- 3) «сильний директор» – голова виконавчої влади, якого обирає комунальна рада, причому бургомістр виконує, головним чином, представницькі функції (англосаксонська);

4) «сильна рада» яка є найвищим органом влади громади, бургомістр є головою ради й одночасно головою виконавчої влади (південноамериканська).

Аналіз закордонного досвіду, безперечно, дуже важливий при проведенні реформи місцевого самоврядування. Він покликаний допомогти уникнути типових помилок (наприклад, коли ототожнюються місцеве самоврядування та місцеве управління. У багатьох країнах для організації управління територіями застосовують складні механізми, до яких залучені органи державної адміністрації місцевого рівні та органи, які обирає населення, тобто орган місцевого самоврядування. Складності з перекладом з іноземних мов призводять до неправомірного ототожнення форму регулювання та контролю за діями місцевих адміністрацій з боку вищестоящих державних органів з державним регулюванням та контролем місцевого самоврядування).

Лише комплексне вивчення конституційної історії, теорії та практики зарубіжного муніципалізму, усебічне науково-теоретичне обґрунтування вітчизняної моделі місцевого самоврядування та, на основі цього, адекватне оформлення правосуб'єктності класичних муніципально-правових інститутів - територіальних громад, законодавче закріплення та реальність гарантій їх функціонування, утворюють сприятливе підґрунтя для подальшого розвитку локальної демократії в Україні, становлення моделей українського муніципалізму та конституціоналізму.

Контрольні питання

1. Поняття та структура місцевого самоврядування.
2. Правовий статус територіальної громади.
3. Компетенція органів місцевого самоврядування.
4. Матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування.
5. Порядок формування місцевого бюджету. Доходи та витрати місцевого бюджету.
6. Гарантії місцевого самоврядування.
7. Конституційний статус депутата місцевої ради та правові гарантії діяльності депутата місцевої ради.
8. Роль територіальних громад в процесі формування та функціонування громадянського суспільства.
9. Які повноваження має голова міської ради ?
10. Взаємодія органів місцевого самоврядування з місцевою державною адміністрацією. Проблема двох рівнів публічної влади.

**Рекомендовані нормативно-правові акти та література
для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів**

Основні нормативно-правові акти і література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 (редакція від 02.03.2014) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування : прийнята Радою Європи у Страсбурзі 15 жовтня 1985 р. // Віче. – 2000. – № 3. – С. 43–45.
3. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10.07.2010 // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 35–36. – Ст. 491.
4. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
5. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.
6. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
7. Конституційне право України : підручник для студ. вищих навч. закл. / Л.К. Байрачна та ін. - Х. : Право, 2010. – 543 с.
8. Конституційне право України: навч. посіб. / О.О. Майданник. – К.: Алерта, 2011. – 380 с.
9. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. В.Я. Тацій, В.М. Литвин, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін.; [2-ге вид., перероб. і доп.] – Х.: Право, 2011. – 1128 с.
10. Орзих М.Ф. Конституционное право Украины : учеб.-метод. пособие / М. Ф. Орзих, А. Р. Крусян ; М-во образования и науки, молодежи и спорта Украины, Нац. ун-т "Одес. юрид. акад.". – Изд. 4-е, перераб. и доп. – О.: Фенікс, 2011. – 223 с.
11. Погорілко В.Ф. Конституційне право України: підручник / В.Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – 2-ге вид., переробл. та доопр. – К.: Прав. єдність: Алерта, 2010. – 432 с.
12. Скрипнюк О.В. Конституційне право України : підручник / О.В.Скрипнюк. – К.: Ін Юре, 2010. – 672 с.
13. Шаптала Н.К. Конституційне право України: навч. посіб. / Н.К. Шаптала, Г.В. Задорожня – Запоріжжя: Дике Поле, 2012. – 479 с.

Додаткові нормативно-правові акти і література

1. Батанов О.В. Проблеми реалізації економічних і соціальних прав людини у місцевому самоврядуванні / О.В.Батанов // Стратегічні пріоритети. – 2010. – № 2(15). – С. 145–150.
2. Батанов О.В. Статут територіальної громади: проблеми теорії і практики / О.В. Батанов, Ю.О. Волошин, С.В. Маліков; за заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАНУ, Маріупольський гуманіт. ін-т, 2004 – 192 с.
3. Батанова Н. Конституційно-правова відповідальність у сфері місцевого самоврядування / Н. Батанова // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 4 (14). – С. 61–67.
4. Кравченко В.В. Муніципальне право України: навч. посіб. / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. – К.: Атіка, 2003. – 672 с.
5. Куйбіда В. Механізми взаємодії державної системи управління і органів місцевого самоврядування України / В. Куйбіда, Р. Фрис // Регіональна економіка. – 2003. – № 1. – С. 91–94.
6. Любченко П.М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства / П.М. Любченко; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х.: Одиссей, 2006. – 352 с.
7. Максакова Р.М. Верховна Рада Автономної Республіки Крим: Проблеми взаємовідносин з Верховною Радою України, визначення місця в системі органів влади та строку повноважень / Р.М.Максакова // Науковий вісник Академії муніципального управління: збірник наукових праць. – Серія «Право». – 2010. – Вип. 1. – С. 17–29.
8. Мамочка В.В. Загальносоціальні гарантії місцевого самоврядування в Україні / В.В. Мамочка // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2009. – №2. – С. 81–92.
9. Мінаєва І.М. Форми взаємодії органів публічної влади на місцевому рівні / І.М. Мінаєва // Державне будівництво. – 2010. – № 1. – С. 43–48.
10. Онупрієнко А.М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: теоретико-правовий аналіз : [монографія] / А.М. Онупрієнко. – Харків. : ПП «Торсінг», 2009. – 300 с.
11. Падій В. Обласні і районні ради в системі органів місцевого самоврядування. взаємовідносини з територіальними громадами сіл, селищ, міст / В. Падій // Організація роботи керівника територіальної громади: Навч.-метод зб. / [уклад.: В.М. Бойко, М.Д. Верес, В.Я. Матяш, С.В. Бутко]. – Чернігів: Черніг. береги, 2006. – С. 90–93.
12. Пастернак О.М. Поняття «суб'єкт конституційного права», «суб'єкт правовідносин у сфері місцевого самоврядування» та «суб'єкт місцевого

самоврядування»: проблемні питання співвідношення / О.М. Пастернак // Держава і право: зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки – 2003. – Вип. 21. – С. 163–170.

13. Погорілко В.Ф. Муніципальне право України: підручник / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.

14. Русанова С.Ю. Гарантії прав територіальної громади: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / С.Ю. Русанова; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2011. – 18 с.

15. Русанова С.Ю. Муніципальні права членів територіальної громади: поняття та класифікація / С.Ю. Русанова // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 369–374.

16. Скрипченко Н. Формування теоретичних основ понять «механізм місцевого самоврядування» та «механізм здійснення функцій місцевого самоврядування» / Н. Скрипченко // Демократичне врядування: Науковий вісник. – 2009. – Вип. 3. – С. 18-26.

17. Солоненко О.М. Права людини та місцеве самоврядування: аспекти співвідношення / О.М. Солоненко // Науковий вісник НАВС. – 2011. – № 4. – С. 106–111.

18. Фуртатов В.С. Проблеми вдосконалення взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування / В.С. Фуртатов // Наукові праці ЧДУ ім. Петра Могили. Правознавство. – 2010. – Том 69. – С. 134-137.

19. Шаповал В.Д. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В.Д. Шаповал; Київський національний ун-т внутрішніх справ. – К., 2009. – 20с.

20. Шахматова Т. Застосування принципів субсидіарності та пропорційності у процесі реформування місцевих органів влади в Україні / Т. Шахматова // Право України. – 2009. – № 10. – С. 125–131.

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

Ковалів Мирослав Володимирович

кандидат юридичних наук, професор

Гаврильців Марія Теодорівна

кандидат юридичних наук

Бліхар Марія Миронівна

кандидат економічних наук

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Навчальний посібник

Видано в авторській редакції

Комп'ютерний набір і верстка – Бліхар М.М.

Підписано до друку 22. 05. 2014 р.
Формат 60×84/16. Папір офсетний.
Ум. друк арк. 23,37. Наклад 100 прим.
ТОВ «Ліга-прес»
