

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ



КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Конспект лекцій
для здобувачів першого (бакалаврського) рівня
освітньої програми «Право»
галузь знань – Д Бізнес, адміністрування та право
спеціальність – Д8 – «ПРАВО»
денної та заочної форм навчання

Луцьк 2026

УДК 342(477)(07)

К65

Електронна копія друкованого видання передана для внесення в репозиторій ЛНТУ

Директор бібліотеки _____ Н. Поліщук

Рекомендовано до видання вченою радою факультету бізнесу та права ЛНТУ, протокол № ____ від « ____ » _____ 2026 року.

Голова вченої ради факультету бізнесу та права _____ Л. КОВАЛЬСЬКА

Розглянуто і схвалено на засіданні кафедри права ЛНТУ, протокол № ____ від « ____ » _____ 2026 року.

Завідувач кафедрою права _____ Вікторія АНІЩУК

Укладач: _____ Алла ЗЕМКО, кандидат юридичних наук, професор кафедри права ЛНТУ.

Рецензент: _____ Олександра ФІЛЮК, кандидат юридичних наук, доцент кафедри права ЛНТУ.

Відповідальний за випуск: _____ Алла ЗЕМКО, кандидат юридичних наук, професор кафедри права ЛНТУ.

Конституційне право України Конспект лекцій для здобувачів першого (бакалаврського) рівня вищої освіти освітньої програми «Право», галузь знань – Д Бізнес, адміністрування та право, спеціальність – Д8 – «ПРАВО» для денної та заочної форм навчання / уклад. А.М. Земко. Луцьк: ЛНТУ, 2026. С. 377.

Конспект лекцій є інструментом для засвоєння основ конституційного права України, стимулюючи студентів для роздумів та обговорень, які сприятимуть глибшому розумінню та усвідомленню важливості Конституції України, як Основного Закону держави. В основу конспекту лекцій покладено підручник українських науковців з конституційного права, а саме кафедри конституційного права та порівняльного правознавства Державного вищого навчального закладу «Ужгородський національний університет»

© А.М. Земко, 2026

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	6
ЛЕКЦІЯ 1. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ	8
1. Поняття, предмет та метод конституційного права.	
2. Конституційно-правові норми: зміст, структура та класифікація.	
3. Конституційно-правові інститути. Система конституційного права.	
4. Конституційно-правові відносини.	
5. Джерела конституційного права України.	
6. Місце конституційного права у національній правовій системі.	
ЛЕКЦІЯ 2. КОНСТИТУЦІЙНИЙ ЛАД УКРАЇНИ	29
1. Конституційний лад України: поняття та сутність.	
2. Принципи конституційного ладу України.	
3. Закріплення конституційного ладу України.	
ЛЕКЦІЯ 3. КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ	39
1. 1. Конституція: поняття та сутність.	
2. 2. Структура Конституції України 28 червня 1996 року.	
3. 3. Сфера функціонального призначення та ознаки Основного Закону України.	
4. 4. Процедура внесення змін до Конституції України	
ЛЕКЦІЯ 4. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА	52
1. Поняття, зміст та види правового статусу людини і громадянина.	
2. Структура конституційно-правового статусу людини і громадянина.	
3. Правові підстави обмеження прав людини і громадянина.	
4. Права людини в умовах особливих правових режимів надзвичайного та воєнного стану.	
ЛЕКЦІЯ 5. КОНСТИТУЦІЙНИЙ СТАТУС ГРОМАДЯНСЬКИХ СТАНІВ ОСОБИ В УКРАЇНІ	69
1. Поняття та способи набуття громадянства.	
2. Правовий статус громадянина України.	
3. Правовий статус іноземців та осіб без громадянства в Україні.	
4. Правовий статус біженців та внутрішньо переміщених осіб в Україні.	
5. Гарантії прав внутрішньо переміщених осіб.	
6. Правове регулювання міграції в Україні.	
ЛЕКЦІЯ 6. СИСТЕМА ПРАВ, СВОБОД ТА ОБОВ'ЯЗКІВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ	105
1. Покоління прав людини. Концепції прав людини.	

2. Класифікація прав і свобод людини та громадянина.

3. Основні обов'язки людини і громадянина.

4. Гарантії прав та свобод людини і громадянина

ЛЕКЦІЯ 7. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ 125

1. Поняття релігії, свободи совісті та віросповідання.

2. Конституційне право людини на свободу світогляду і віросповідання.

3. Релігійні організації: поняття, ознаки, види.

4. Порядок створення та діяльності релігійних організацій.

5. Особливості взаємовідносин держави та релігійних організацій.

ЛЕКЦІЯ 8. ВИБОРЧА СИСТЕМА УКРАЇНИ 140

1. Історія розвитку виборчої системи в Україні.

2. Вибори, виборче право та загальна характеристика виборчої системи України.

3. Основні принципи виборів.

4. Стадії виборчого процесу.

ЛЕКЦІЯ 9. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕФЕРЕНДУМУ В УКРАЇНІ 179

1. Референдум як спосіб ухвалення принципово важливих нормативно-правових та політичних рішень.

2. Референдум як політико-правовий інститут.

3. Особливості законодавчого врегулювання референдуму.

4. Правові умови ініціювання, призначення і проведення референдуму в Україні.

ЛЕКЦІЯ 10. ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ 217

1. Верховна Рада – парламент України.

2. Конституційний склад та структура Верховної Ради України.

3. Законодавчий процес та інші парламентські процедури.

4. Конституційно-правовий статус народного депутата України.

ЛЕКЦІЯ 11. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ 245

1. Інститут глави держави в світі: історія становлення та розвитку.

2. Місце та роль Президента України в системі органів державної влади.

3. Повноваження Президента України. Дострокове припинення повноважень Президента України.

ЛЕКЦІЯ 12. КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ТА ІНШІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ	263
1. Поняття виконавчої влади, система її органів.	
2. Елементи конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України.	
3. Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим і підвідомчими їй органами.	
4. Взаємодія Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями.	
ЛЕКЦІЯ 13. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ. КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ.	286
1. Роль і місце суду в системі органів державної влади.	
2. Функціональне призначення органів прокуратури в механізмі забезпечення конституційної безпеки.	
3. Загальні засади функціонування інституту адвокатури в Україні.	
4. Конституційний Суд України – єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні.	
5. Порядок формування Конституційного Суду України, його структура та склад.	
6. Функції та повноваження Конституційного Суду України.	
7. Форми звернення до Конституційного Суду України	
ЛЕКЦІЯ 14. ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ	330
1. Адміністративно-територіальний устрій України: поняття та система.	
2. Правовий статус адміністративно-територіальних одиниць. Спеціальний статус міст Києва і Севастополя.	
3. Автономна Республіка Крим: історія становлення та особливості конституційно-правового статусу.	
ЛЕКЦІЯ 15. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	348
1. Концепція місцевого самоврядування в Конституції України.	
2. Принципи, завдання та функції місцевого самоврядування.	
3. Поняття системи місцевого самоврядування та її елементи.	
4. Гарантії місцевого самоврядування.	
Перелік питань до екзамену з курсу «Конституційне право України»	369
Джерела до тем курсу «Конституційне право України»	373

ПЕРЕДМОВА

Конституційне право України є провідною галуззю національної правової системи, оскільки саме воно закріплює основи конституційного ладу, визначає правовий статус людини і громадянина, а також встановлює систему та принципи організації і здійснення державної влади та місцевого самоврядування. Норми конституційного права мають найвищу юридичну силу та виступають фундаментом для розвитку всіх інших галузей права.

Конституційне право України має базовий характер, оскільки воно закладає основи всієї правової системи України; норми інших галузей права мають відповідати Конституції. Предметом його регулювання є основи конституційного ладу України; правовий статус людини і громадянина (права, свободи, обов'язки); народовладдя (вибори, референдуми); система органів державної влади та їх взаємодія; територіальний устрій України; основи місцевого самоврядування та інші інститути.

Метою даного конспекту лекцій є систематизація теоретичних знань із конституційного права України, формування цілісного уявлення про конституційно-правові інститути, принципи та механізми їх функціонування. Особлива увага приділяється аналізу положень Конституції України, законів, які регулюють конституційно-правові відносини та сучасних тенденцій розвитку конституціоналізму в Україні.

Конспект орієнтований на здобувачів юридичної освіти, а також на всіх, хто цікавиться питаннями конституційного розвитку держави, прав і свобод людини та громадянина, демократичних засад організації публічної влади. Матеріал викладено у логічно структурованому вигляді, що

сприятиме ефективному засвоєнню навчального курсу та підготовці до практичних занять та іспиту.

Сподіваємося, що цей конспект лекцій буде корисним інструментом для засвоєння конституційного права, стимулюючи студентів до роздумів та обговорень, які сприятимуть глибшому розумінню та усвідомленню важливості Конституції України, як Основного Закону держави.

В основу конспекту лекцій покладено підручник українських науковців з конституційного права, а саме колективу кафедри конституційного права та порівняльного правознавства юридичного факультету Державного вищого навчального закладу «Ужгородський національний університет» – Конституційне право України : підручник / І. М. Алмаші, М. М. Алмаші, І. М. Берназюк [та ін.]; рец. : С. В. Бобровник, В. О. Серьогін, А. Б. Медвідь. – Вид. 11-те перероб., та допов. – Ужгород : РІК-У, 2023. – 536 с. – (Присвячене 30-ій річниці заснування юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»), у якому розкриті усі ключові теми конституційного права України з урахуванням останніх змін законодавства.

ЛЕКЦІЯ 1.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

1. Поняття, предмет та метод конституційного права.
2. Конституційно-правові норми: зміст, структура та класифікація.
3. Конституційно-правові інститути. Система конституційного права.
4. Конституційно-правові відносини.
5. Джерела конституційного права України.
6. Місце конституційного права у національній правовій системі.

1. Поняття, предмет та метод конституційного права.

Конституційне право є провідною галуззю права України, котра, з одного боку, становить певну сукупність правових норм, що мають внутрішню єдність, а також інші загальні ознаки, а з іншого боку – має суттєві відмінності у порівнянні з іншими галузями права.

За наслідками вивчення міжнародного досвіду можна з упевненістю стверджувати, що жодна з галузей національного права будь-якої країни не здатна удосконалюватися та розвиватися, якщо у неї відсутнє підґрунтя у вигляді конституційних принципів або норм конституційного законодавства чи, тим більше, у тому разі, коли вона суперечить їм. Будучи формально частиною публічного права, конституційне право визначає засади організації не тільки інститутів публічної влади та політичних інститутів, а також стосується інститутів громадянського суспільства.

Галузі конституційного права України притаманний власний особливий предмет правового регулювання, до якого можна віднести відносини, які складаються в різноманітних сферах життєдіяльності суспільства, зокрема, духовній, економічній, соціальній, політичній. У свою чергу, конституційно-правові норми закріплюють насамперед основні принципи, які визначають устрій держави і суспільства.

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

Допоміжним, але досить вагомим критерієм, за яким конституційне право України відокремлюється від інших галузей права, є метод правового регулювання.

Метод конституційного права - це система способів, прийомів та засобів юридичного впливу норм конституційного права на суспільні відносини, що є предметом конституційно-правового регулювання. До загальних методів юридичного впливу конституційного права на суспільні відносини, що активно застосовуються і в конституційному праві, належать такі методи, як: метод позитивного зобов'язання, метод дозволу та метод заборони.

Метод зобов'язання передбачає спонукальний характер впливу на суб'єктів конституційного права діяти в межах конституційних приписів. Як приклад можна навести положення статті 66 Конституції України: «кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки».

У свою чергу, метод дозволу являє собою міру можливої правової поведінки суб'єктів конституційного права. Так, відповідно до частини 1 статті 41 Конституції України: «кожен має право володіти, користуватися й розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності».

Метод заборони передбачає юридичне обмеження правосуб'єктності учасників конституційно-правових відносин та має на меті попередження конституційного делікту. Наприклад, ст. 74 Конституції України забороняє проведення всеукраїнського референдуму з питань податків, бюджету та амністії. Або ж такий метод простежується у забороні 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).

У цілому для конституційно-правового регулювання суспільних відносин характерним є владно-імперативний метод, оскільки норми конституційного права України регламентують великий блок відносин, які базуються на владі та підкоренні, реалізації владними структурами своїх повноважень. Але чимало є і дозвільних норм, які дають можливість суб'єктам державно-правових відносин реалізовувати свої права, наприклад, право на участь у всеукраїнському або місцевих референдумах, у виборах народних депутатів, право обирати і бути обраним в органи державної влади, місцевого самоврядування.

Застосування усіх вищезгаданих методів правового регулювання у конституційному праві України є запорукою злагодженого функціонування інститутів державної влади, якісного функціонування громадянського суспільства у консенсуальному режимі, тобто на основі злагоди, народовладдя, дотримання основних прав і свобод людини і громадянина. Отже, саме використання різноманітних методів правового регулювання конституційно-правових відносин робить можливим демократичний розвиток держави і суспільства.

2. Конституційно-правові норми: зміст, структура та класифікація.

Пізнати будь-яку галузь права неможливо без з'ясування особливостей правових норм, які його складають.

Конституційно-правові норми – це встановлені або санкціоновані державою загальнообов'язкові правила поведінки, що регулюють суспільні відносини і складають однорідну групу. Їм притаманні загальні ознаки юридичних приписів, тобто вони:

- ✓ регулюють суспільні відносини, встановлюють обов'язкові правила поведінки, містяться у правових актах держави;

- ✓ охороняються і забезпечуються при необхідності примусовою силою держави.

У порівнянні з нормами інших галузей права вони відрізняються:

- ✓ своїм змістом, сферою суспільних відносин, на регулювання яких спрямовані;

- ✓ джерелами, в яких вони містяться, оскільки найважливіші норми закріплені в Конституції України, що мають найвищу юридичну силу;

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

- ✓ особливостями внутрішньої структури.

На відміну від інших галузей права, у нормах конституційного права значно більше норм загальнорегулюючого характеру. До таких належать: норми-принципи, норми-поняття, норми-завдання, яких досить багато у першому розділі Конституції України. Чимало конституційно-правових норм у своїй реалізації пов'язані не з виникненням конкретних правовідносин, а з відносинами загального характеру або ж з правовим

становищем (громадянство, статус Автономної Республіки Крим у складі України).

Конституційно-правова норма має таку структуру:

1. Диспозиція – містить правило поведінки загального характеру;
2. Гіпотеза – містить умови, при настанні яких вступає в силу санкція;
3. Санкція – містить відповідальність за порушення правила, зазначеного в диспозиції.

Конституційно-правові норми, як правило, не класичні, тобто не завжди мають 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 норми, 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 собі й санкцію.

Ознаки конституційно- правової норми:

- ✓ спрямована на регулювання відносин у сфері здійснення влади народом;
- ✓ найважливіші норми закріплені в Конституції України, та мають найвищу юридичну силу;
- ✓ визначають форми правових актів, порядок їх прийняття і опублікування;
- ✓ мають специфіку внутрішньої структури.

Особливості структури конституційно- правової норми:

- ✓ або мають тільки диспозицію («Президент України є главою держави і виступає від її імені», ст. 102 Конституції України);
- ✓ або мають диспозицію і гіпотезу («Законопроект про внесення змін до Конституції України, ... попередньо схвалений більшістю від Конституційного складу ВРУ, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії за нього проголосувало не менше двох третин від конституційного складу ВРУ», ст. 155 Конституції України);
- ✓ або мають санкцію (лише в окремих випадках);

Конституційно-правові норми мають свої специфічні риси у порівнянні з правовими нормами інших галузей права України та є досить різними. Для правильного їх застосування і виявлення їх властивостей необхідно провести їх класифікацію за тими чи іншими критеріями.

Класифікація конституційно-правових норм:

1. За змістом, тобто колом суспільних відносин, що регулюються, одні норми пов'язані зі сферою суспільних відносин, в яких встановлюються основи 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 тощо.

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

3. За значенням у механізмі правового регулювання норми конституційного права поділяються на матеріальні: «Верховна Рада України працює сесійно» (ст. 82 Конституції України) процесуальні: «Повідомлення про час і місце проведення з'їзду (зборів, конференцій) партії з метою висунування кандидата на пост Президента України, порядок акредитації на такому з'їзді (зборах, конференції) представників засобів масової інформації, визначений його організаторами, не пізніше як за п'ять днів до дня проведення з'їзду (зборів, конференцій) розміщується на офіційному веб-сайті партії та подається до Центральної виборчої комісії. Центральна виборча комісія не пізніше наступного дня з дня отримання такого повідомлення розміщує його на своєму офіційному веб-сайті» (ч. 4 ст. 99 Виборчого кодексу України).

4. За терміном дії конституційно-правові норми поділяються на постійні, тимчасові та виключні. Більшість норм конституційного права України – постійні, строк їх дії чітко не визначений. Тимчасові норми, як правило, містяться у перехідних положеннях нормативних актів, наприклад: «Встановити, що до прийняття відповідних актів законодавства України на території республіки застосовуються акти

законодавства Союзу РСР з питань, які не врегульовані законодавством України, за умови, що вони не суперечать Конституції і законам України» (Постанова Верховної Ради України від 12 вересня 1991 р. «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР»). Такі норми містяться в розділі XV «Перехідні положення» Конституції України. Виключні норми встановлюються, наприклад, за надзвичайних обставин: «На період надзвичайного стану можуть запроваджуватися такі заходи: а) встановлення особливого режиму в'їзду й виїзду, а також обмеження свободи пересування по території, де запроваджено надзвичайний стан; б) обмеження руху транспортних засобів і їх огляд; в) посилення охорони громадського порядку, а також об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення і народного господарства; г) заборона проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, а також видовищних, спортивних та інших масових заходів; д) заборона страйків» (ст. 22 Закону України «Про надзвичайний стан»).

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

6. За характером приписів, які містяться в конституційно-правових нормах, останні поділяються на уповноважуючі, зобов'язуючі і забороняючі. Уповноважуючі норми закріплюють право суб'єктів державно-правових відносин виконувати відповідні дії, визначають межі їх повноважень. Такий характер мають норми, які встановлюють компетенцію України, Автономної Республіки Крим, кожного державного органу. До категорії уповноважуючих норм належать також норми-принципи, норми-цілі (наприклад: «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава», ст. 1 Конституції України), норми-завдання тощо. Зобов'язуючі конституційно-правові норми закріплюють обов'язки відповідних суб'єктів діяти в межах норми. До цієї групи норм конституційного права України належать насамперед норми, які закріплюють конституційні обов'язки громадян: захист Вітчизни, неухильно додержуватися Конституції України і законів України, не завдавати шкоди природі, культурній спадщині, сплачувати податки, шанувати державні символи (ст. 65, 66, 67 Конституції України). До цієї групи відносять також норми, які встановлюють обов'язки органів державної влади: «Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати

та офіційно оприлюднити протягом десяти днів» (ст. 94 Конституції України).

7. За характером втілених приписів норми конституційного права поділяються на імперативні і диспозитивні. До імперативних належать норми, які не дають суб'єктам державно-правових відносин свободу вибору своєї поведінки. У них однозначно вказуються варіант поведінки, дії суб'єкта у відповідних обставинах. Так, норма Закону України «Про громадянство України» встановлює, що зміна громадянства дітей віком від 16-ти 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 це не може відбутись. Диспозитивні норми дають можливість суб'єктам державно-правових відносин вибирати варіант поведінки з урахуванням вказаних у нормі умов і обставин. Наприклад: «Всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їх повноважень, встановлених цією Конституцією» (ч. 1 ст. 72).

8. За функціональною спрямованістю норми конституційного права України поділяються на регулятивні й охоронні. Більша частина їх є регулятивними, наприклад: «Порушення особою правил комендантської години тягне за собою затримання до закінчення комендантської години. Затримані за порушення правил комендантської години підлягають особистому огляду й оглядові їхніх речей, про що складається протокол» (ст. 29 Закону України «Про надзвичайний стан»). Охоронні конституційно-правові норми являють собою заборону. Так, ст. 14 цього Закону, наприклад, встановлює, що у період дії надзвичайного стану не можуть бути розпущені Верховна Рада України та Верховна Рада Автономної Республіки Крим, зупинена діяльність їх та Президента України.

3. Система конституційного права. Конституційно-правові інститути.

Конституційне право України є елементом правової системи України. Разом із цим, конституційне право являє собою складну систему, що складається з багатьох взаємодіючих частин і елементів, за допомогою яких можливо побачити внутрішню структуру конституційного права та виокремити його відмінності від інших галузей права.

Структура конституційного права України обумовлена системними зв'язками між його нормами та інститутами, що знаходяться у відповідній підпорядкованості. Нормам конституційно-правових ін-

ститутів притаманна внутрішня єдність, яка, в свою чергу, відрізняє їх від норм інших інститутів конституційного права. Інтеграція і диференціація норм та інститутів обумовлені особливостями тієї сфери суспільних відносин, які вони регулюють.

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

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

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

Норми інституту основ правового статусу людини і громадянина мають забезпечувати можливість для особи користуватися всім комплексом соціально-економічних, політичних, особистих і культурних прав і свобод. Вони безпосередньо пов'язані з нормами основ конституційного ладу. Це повною мірою стосується й інститутів територіального устрою, конституційного суду, норм, які визначають систему органів державної влади та місцевого самоврядування. Важливе місце у системі конституційного права посідає інститут основ правового статусу людини і громадянина, оскільки людина, її права і свободи визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

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

Система галузі конституційного права України тісно пов'язана зі структурою Конституції України. Але між ними є й різниця, бо система галузі охоплює всю сукупність державно-правових норм, а система Конституції України – лише частину цих норм, що містяться в основному джерелі права України.

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

Конституційно-правовий інститут – це відповідна система норм конституційного права, які регулюють однорідні і взаємозв'язані суспільні відносини, що складають відносно самостійну групу.

Існують прості та складні інститути. Наприклад, інститут виборчого права включає такі інститути як виборче право (у суб'єктивному розумінні) та виборчий процес. Останній містить у собі ряд стадій (призначення виборів, висунення кандидатів у депутати, голосування, підрахунок голосів і визначення результатів виборів).

Конституційно-правові інститути об'єднують норми як Конституції України, так і поточного законодавства, тобто норми, які мають різну юридичну силу. Норми конституційних інститутів різняться між собою за територією дії, ступенем визначеності і чіткості правових приписів, призначенням у механізмі правового регулювання та за іншими ознаками.

При застосуванні конституційно-правової норми необхідним є визначення її належності до того чи іншого правового інституту, оскільки не кожна правова норма містить властивості, які притаманні конституційно-правовому інституту у цілому, однак, такі властивості конституційно-правового інституту слід враховувати задля правильного розуміння механізму реалізації окремої норми.

У зв'язку з тим, що галузь права – це не просто сукупність норм, і між нормами існують складні системні зв'язки, а жодна конституційно-правова норма не діє ізольовано від інших, важливим видається визначення особливостей конституційно-правових інститутів.

Конституційно-правові інститути між собою суттєво відрізняються. Специфічним є інститут основ конституційного ладу України, який об'єднує норми, що закріплюють основи 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 визначають головні політико-правові

принципи, сутність правового впливу на усі сфери суспільного життя, адресовані усім суб'єктам конституційно-правових відносин, мають конституційну форму вияву і є здебільшого нормами-принципами, нормами-завданнями, нормами-дефініціями та нормами-цілями. Норми даного правового інституту є основними для усіх інших інститутів конституційного права України, мають важливе значення для усього конституційно-правового регулювання у нашій державі.

Свої особливості має інститут основ правового статусу особи і громадянина, норми якого впливають на суспільні відносини шляхом визнання державою прав людини і громадянина. На конституційному рівні встановлюється система гарантій здійснення основних прав і свобод громадян. У ст. 8 Конституції України закріплено, що норми Конституції України є нормами прямої дії, і звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. 2 Поряд з цим, реалізація конституційних прав громадян веде до виникнення конкретних правовідносин (трудових, сімейних тощо) і, відповідно, обумовлює одночасне застосування норм інших галузей права України.

Норми конституційно-правового інституту, які визначають систему, структуру, форми і методи діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні, в основному є нормами прямої дії, реалізуються у конкретних правовідносинах. Суб'єктами цих правовідносин є насамперед органи державної влади, зв'язок між якими ґрунтується на чіткій визначеності компетенції різних гілок влади.

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

4. Конституційно-правові відносини.

Конституційно-правові відносини – це суспільні відносини, які врегульовані нормами конституційного права. Їх змістом є юридичний зв'язок між суб'єктами у формі прав і обов'язків, передбачених відповідною правовою нормою конституційного права, тобто соціальна поведінка учасників цих відносин. Останнім притаманні загальні риси, характерні для всіх правовідносин, адже будь-які з них є результатом впливу правової норми на відносини в суспільстві. Так, природа конституційно-правових зав'язків розкривається у змісті суб'єктивних прав і юридичних обов'язків суб'єктів правовідносин. При цьому суб'єктивне право дає можливість суб'єкту діяти у межах, визначених нормою конституційного права України, на свій розсуд, а також вимагати відповідної поведінки від інших суб'єктів правовідносин, у тому числі від державних органів, органів місцевого самоврядування. Конституційно-правові відносини складають основу правового регулювання у сфері політико-державного управління, що визначає їх особливу роль у регулюванні суспільних зав'язків.

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

Конституційно-правові відносини відрізняються своїм змістом, виникають в особливій сфері відносин, які становлять предмет конституційного права України. Вони є різновидом політико-правових зав'язків, оскільки пов'язані з правовим регулюванням політико-правових процесів, реалізацією державними структурами владних повноважень, розподілом влади між цими структурами і взаємодією органів законодавчої, виконавчої і судової влади, визначенням правового статусу людини і громадянина, функціонуванням політичних партій, інших суб'єктів політичного процесу, забезпеченням народовладдя. Цим відносинам в основному притаманний імперативний характер, оскільки вони значною мірою пов'язані з реалізацією владними структурами своїх повноважень, взаємодією різних рівнів державного механізму. Поряд з цим, конституційне право України регулює 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 інших. Наприклад, правовідносинам у сфері громадянства притаманний постійний політико-правовий зв'язок громадянина і держави, вони визначають широкий спектр правовідносин громадянина у різних сферах суспільного життя, у тому числі в трудових, цивільно-правових та ін. Правовідносини у сфері громадянства є підставою для участі громадянина у політичному житті країни, виборчому процесі тощо.

Конституційно-правовим відносинам властивий особливий суб'єктний склад. Їх учасниками є суб'єкти, які не можуть бути учасниками інших видів правовідносин, наприклад, народ України, населення Автономної Республіки Крим, адміністративно-територіальної одиниці при проведенні референдумів.²

Специфіка конституційно-правових відносин виявляється в особливості механізму реалізації їх суб'єктами своїх прав і обов'язків. Одні з них безпосередньо втілюються у даних правовідносинах, інші – 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 правові акти.

Конституційно-правові відносини мають різний строк дії. Одні з них постійні, більшість – тимчасові. До постійних, наприклад, належить статус громадянства, який припиняється у зв'язку з обставинами, котрі визначені відповідним законом. До тимчасових належать насамперед державно-правові відносини, які пов'язані з організацією і проведенням референдумів, виборів. Тимчасові правовідносини виникають, як правило, у результаті реалізації конкретних норм-правил поведінки.

У системі конституційно-правових відносин виділяють матеріальні і процесуальні відносини. У перших визначається зміст прав і обов'язків суб'єктів правовідносин, у 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 виконують юридичні обов'язки.

Суб'єктами конституційно-правових відносин є:

- ✓ народ України, населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці (при проведенні референдумів, виборів, реалізації інших форм прямого волевиявлення);
- ✓ Верховна Рада України;
- ✓ Верховна Рада Автономної Республіки Крим;
- ✓ Президент України;
- ✓ комітети парламенту України, постійні комісії Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- ✓ народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад;
- ✓ Кабінет Міністрів України;
- ✓ Рада Міністрів Автономної Республіки Крим;
- ✓ суди;
- ✓ прокуратура;
- ✓ Конституційний Суд України;
- ✓ політичні партії та їх виборчі блоки;
- ✓ громадяни України;
- ✓ Національний банк України;
- ✓ Уповноважений Верховної Ради України з прав людини,

Центральна виборча комісія тощо.

Об'єктами конституційно-правових відносин є:

- ✓ суверенітет народу;
- ✓ державний і національний суверенітет;
- ✓ територія;
- ✓ конституційний лад та його захист;
- ✓ права, свободи, обов'язки людини і громадянина;
- ✓ влада;
- ✓ волевиявлення народу, населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- ✓ дії державних органів тощо.

Виникненню конкретних конституційно-правових відносин передує юридичний факт. З нього починається реалізація конституційно-правових норм, і завдяки йому конкретний суб'єкт стає учасником даних правовідносин. Юридичні факти мають велике значення для практики конституційно-правового регулювання суспільних зав'язків. Від наявності чи відсутності юридичного факту залежить визнання або невизнання права чи обов'язку відповідного суб'єкта державно-правових відносин. Так, факт підписання Президентом України указу про прийняття відповідної

особи до громадянства України – це юридичний факт у формі дії, правовим наслідком якого є визнання за цією особою правосуб'єктності у повному обсязі, у тому числі у сфері політичних відносин.

Особливості конституційно-правових фактів зумовлені соціальними відносинами, що регулюються нормами конституційного права України. Це, насамперед, відносини політико-правового характеру, які пов'язані з реалізацією волі народу, населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць, втіленням конституційних прав і обов'язків. Юридичні факти – це обставини, з якими пов'язується існування конституційно-правових відносин, тобто їх виникнення, зміна й припинення.

Юридичні факти є численними і можуть класифікуватись за різними ознаками. В основі найбільш обґрунтованої класифікації юридичних фактів лежать такі критерії:

- ✓ за наслідками, до яких застосовується юридичний факт: правоутворюючі, правозмінюючі, правосприяючі;
- ✓ за формою юридичних фактів: позитивні та негативні;
- ✓ за характером дії юридичного факту: факти обмеженої, однократної дії та факти-стани;
- ✓ за характером зв'язку факту з індивідуальною волею особи: юридичні події, юридичні дії.

Прикладами правозмінюючих юридичних 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. У конституційному праві переважна частина юридичних фактів має позитивний характер. Прикладом негативних юридичних фактів є дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі невиконання вимог щодо несумісності, втрата депутатського мандата у випадку відмови скласти присягу тощо.

Залежно від характеру зв'язку з індивідуальною волею осіб юридичні факти поділяються на дії та 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 та необхідної поведінки громадян, іноземців, державних та інших структур. До юридичних фактів-подій належать: народження або смерть фізичної особи; досягнення відповідного віку; настання відповідного строку

(чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю жовтня 1999 р., п. 3 «Перехідних положень» Конституції України); стан здоров'я (повноваження Президента України припиняються достроково у разі неможливості здійснювати свої повноваження за станом здоров'я, п. 2 ст. 108 Конституції України).

Дії – це факти, які залежать від волі людей. Вони поділяються на правомірні та неправомірні. Правомірні, у свою чергу, поділяються на юридичні акти та юридичні вчинки.

Слід зауважити, що конституційно-правові відносини ґрунтуються як на позитивній (свідомому виконанні обов'язків), так і на негативній поведінці їх суб'єктів. Наслідками негативної поведінки суб'єктів конституційно-правових відносин є конституційно-правова відповідальність, під якою слід розуміти передбачений нормами конституційного права вид юридичної відповідальності, який існує у сфері конституційно-правових відносин.

Конституційна відповідальність – це особливий самостійний вид юридичної відповідальності, передбачений Конституцією та іншими законами, зміст якого полягає у настанні негативних наслідків для порушників конституційно-правових норм. Розрізняють позитивну і негативну (або ретроспективну) відповідальність. Позитивна відповідальність означає відповідальне ставлення суб'єкта правовідносин до виконання своїх обов'язків, його відповідальну поведінку. Вона має моральний характер – передбачає свідоме ставлення особи до виконання своїх обов'язків, її відповідальну поведінку, відповідальне здійснення органом влади своїх функцій і повноважень, компетентність, підзвітність тощо, але не пов'язується з юридичними санкціями за неналежну поведінку. Негативна відповідальність, навпаки, настає у разі вчинення суб'єктом правопорушення і передбачає застосування щодо нього юридичних санкцій. Оскільки така відповідальність настає за вчинене правопорушення (тобто за минуле), то її називають ще ретроспективною відповідальністю (від лат. *retro* – назад і *specio* – дивлюся).

Окрім того, конституційно-правова відповідальність може бути як пряма, види і міра якої визначаються конституційним законодавством України (конституційно-правова відповідальність), так і опосередкована відповідальність, види і міра якої визначаються іншим галузями права України – адміністративним, кримінальним тощо. Іноді до конституційно-правової відповідальності у її широкому значенні відносять і дисциплінарну відповідальність за порушення приписів, регламентів

діяльності Верховної Ради України, Конституційного Суду, Центральної виборчої комісії та ін.

Загалом, конституційно-правова відповідальність як особливий вид юридичної відповідальності є одним із засобів забезпечення демократичності політичного режиму, оскільки вона виступає однією з найбільш важливих та ефективних гарантій охорони Конституції України, правового порядку, суспільних та особистих інтересів.

5. Джерела конституційного права України.

Будь яка галузь права має власні джерела. Це у повній мірі стосується і конституційного права також. Необхідно зауважити, що термін «джерело права» у юриспруденції використовується вже давно.

Зазвичай серед джерел права розрізняють такі:

- 1) за матеріальним змістом (матеріальні умови життя суспільства, система економічних зв'язків, форми власності тощо);
- 2) за ідеальним змістом (правова свідомість);
- 3) за юридичним змістом (різні форми, засоби вираження, об'єктивізація правових норм).

Тому під джерелами права в юридичному значенні розуміється форма вираження, об'єктивізації державної волі.

Основними видами джерел конституційного права в світі є:

- ✓ нормативно-правові акти;
- ✓ судові прецеденти;
- ✓ правові звичаї;
- ✓ 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 місцевого самоврядування.

Система правових актів, які є джерелами конституційного права України, доволі широка, а саме: Конституція України, Конституція Автономної Республіки Крим, закони, постанови Верховної Ради України, акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим, декларації (насамперед Декларація про державний суверенітет України), Акт проголошення

незалежності України, нормативні акти Президента України, постанови уряду України, Автономної Республіки Крим, нормативні акти органів місцевого самоврядування, регламенти тощо.²

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

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

Слід зазначити, що джерела галузі конституційного права України, як правило, є досить стабільними. Зокрема, це зумовлено тим, що вони передбачені в Конституції України, а також інших нормативно-правових актах. Однак на сучасному етапі конкретні акти, які містять конституційно-правові норми, досить часто змінюються або ж скасовуються. Такі коливання конституційного законодавства зумовлюються як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками, в тому числі, складнощами перехідного процесу формування української державності.

6. Місце конституційного права у національній правовій системі.

В основі конституційного права лежить така організації публічної влади, яка б не допускала в своїй діяльності свавільного втручання у приватне життя особи. Базові основи життєдіяльності індивіда у державно організованому суспільстві стають об'єктом уваги конституційного права.

Метою конституційного права є визначення правових гарантій допустимості втручання публічної влади у приватне життя особи та відповідної організації публічної влади, заснованої на повазі до прав і свобод людини. Для того, щоб обмежити свавільне втручання публічної влади у життя індивіда необхідні певні гарантії. Конституція передбачає,

що правління спирається на волю народу, який здатен ефективно контролювати діяльність законодавчого органу влади. Доступ до посад в парламенті здійснюється на легітимній основі – за допомогою періодичних виборів. Формою прийняття рішень є принцип мажоритарності, тобто воля більшості. При цьому більшість повинна поважати думку меншості, гарантувати можливість вільно її висловлювати та проводити публічні дебати з приводу передбачуваних наслідків таких рішень. Важливою складовою конституції є поділ влади.

Конституційне право як система основоположних цінностей і принципів. Сьогодні конституційне право виступає як система основоположних цінностей та цілей розвитку політичних інститутів та публічної влади. До основних конституційних цінностей можна віднести гідність і свободу людини, права людини й основоположні свободи, обмежене правління, поділ влади, децентралізацію влади, політичну, економічну, ідеологічну багатоманітність тощо. Гідність людини як соціальної істоти передбачає неприпустимість вчинення щодо неї свавільних дій з боку влади. Людина самостійно вступає у відносини з іншими людьми на засадах рівності. У випадку, якщо у відносинах між його учасниками спостерігається непропорційність, нееквівалентність, виникає необхідність владного втручання, оскільки існує небезпека нормального здійснення основоположних свобод людини. Слабший тоді потребує захисту від сильнішого. З цією метою і засновується публічна влада, яка дбає про суспільний інтерес. Суспільний інтерес є вищий від державного інтересу.

Обов'язок захисту публічної влади та повага гідності людини на засадах довіри. Публічна влада як посередник у соціальних конфліктах та регулятор відносин покликана забезпечити людську гідність і свободу у всіх їх проявах. Відповідно у приватної особи виникають підстави вимагати від публічної влади захисту свого суб'єктивного права від неправомірного втручання з боку третіх осіб. У свою чергу, щоб публічна влада користувалася довірою, вона не повинна свавільно втручатися у здійснення прав людини. Необхідною умовою цього є періодичні вибори, які є засобом зміни влади і недопущення концентрації влади в одних руках. У свою чергу, з метою ефективного управління суспільством публічна влада організовується на засадах поділу владних повноважень між її органами. Для того, щоб органи публічної влади діяли в правових рамках повинен існувати контроль над владою з боку народу. Правовою гарантією

є судовий контроль над правовими актами та діями органів публічної влади.

Нормативна природа конституції та систематика конституційного права. Нормативною основою правопорядку є конституція, яка засновує певний тип організації суспільства та інтеграції його інститутів з метою досягнення суспільного блага. Відповідно до загальних соціальних установок та цінностей, щодо яких в суспільстві існує загальна згода і їхнє здійснення приймається за природний порядок речей, формується конституційне право конкретної країни. Нормативне наповнення конституції залежить від панівної правової традиції, забезпечується через режим демократії, парламентаризму та конституційну юриспруденцію (діяльність органу конституційної юрисдикції).

Як набір певних норм конституційне право містить як норми, що містять як конкретні приписи, так і норми, що визначають загальні правові засади втручання у приватне життя. Відповідно конституційне право має як вертикальну, так і горизонтальну структуру. Вертикальна структура конституційного права стосується конституційних приписів, горизонтальна – визначає сукупність принципів права (норм-принципів), що діють як у сфері публічного, так і приватного права.

Правова система суспільства поділяється на дві сфери – публічне і приватне право. Публічне право регулює відносини між органами влади та між публічною владою і людьми. Такі відносини є вертикальними, оскільки вони передбачають підпорядкування особи тому, хто наділений владними повноваженнями.

Публічне право та конституційне право. У системі публічного права конституційне право встановлює баланс (співвідношення) загальних та корпоративних (групових) інтересів. Відносини підпорядкування між окремими індивідами, соціальними групами та публічною владою будуються на засадах вільної ініціативи, соціальної диференціації, поділу влади та збалансованого правління. Правління більшості здійснюється при повазі інтересів меншості, якій гарантується вільна критика діяльності правлячої більшості та вільне обговорення заходів політичного характеру. Влада зв'язана правом і зобов'язана поважати конституційні цінності. Вона здійснює керівництво виключно на основі закону, що гарантується судовим контролем її дій. З метою забезпечення ефективного управління суспільними процесами публічна влада спирається на повноваження, визначені у конституції і законах, які приймаються більшістю демократичним шляхом, при можливості меншості вільно обговорювати

та критикувати передбачувані наслідки чинності цих правових актів. Тому приписи органів публічної влади мають імперативний характер, що базується на презумпції законності актів органів публічної влади. У свою чергу гарантується право особи на оскарження правових актів органів публічної влади.

Приватне право та конституційне право. Приватне право визначає горизонтальні відносини між учасниками правовідносин. Тут основним методом регулювання виступає договірний механізм. Тобто приватні особи можуть вільно домовлятися про умови конкретного правовідношення, зокрема стосовно купівлі товару чи оренди житла. Закон лише може встановлювати рамки умов певного договору, однак такий перелік є неповним. Наприклад, положення ЦК України не містять повного переліку цивільно-правових договорів, а також лише в загальних рисах визначають їх істотні умови.

У приватноправовій сфері конституційне право визначає баланс публічних та індивідуальних інтересів. Забезпечення рівного ставлення до контрагентів приватноправових відносин та вирівнювання прав слабкішого у таких правовідносинах характеризує горизонтальний ефект конституції. Тому існує необхідність забезпечення належних гарантій гідності та особистої свободи індивіда. Основою цього виступає свобода договору, що передбачає добросовісність вступу особи у правовідносини. Приватна особа повинна обачливо та розсудливо визначати моделі своєї поведінки, щоб мінімізувати негативні наслідки своєї діяльності. У приватноправові відносини сторони вступають на засадах рівності, що не допускає надання переваг чи привілей іншій стороні інакше, як би це було виправдано міркуваннями загального інтересу. Тому від індивіда передбачається соціальна активність та відповідальність, тобто він повинен володіти правосуб'єктністю, що включає в себе правоздатність, дієздатність і деліктоздатність. Відповідно у поточному законодавстві у сфері приватного права конституційні принципи повинні бути конкретизовані і деталізовані таким чином, щоб не обмежувати надмірно реалізацію прав і законних інтересів приватними особами.

Міжнародне право та конституційне право. Сьогодні зусилля окремих держав є недостатніми для вирішення низки проблем, що виникають у світовій спільноті. Такі проблеми, як стихійні лиха (засухи, епідемії, екологічні катастрофи), забруднення довкілля, військові конфлікти, масовий голод населення тощо, стають проблемою не лише окремих держав, вони стають проблемою світового масштабу. Держава

також не може ігнорувати вимоги міжнародної спільноти додержуватися мінімальних стандартів у галузі прав людини, що також є об'єктивним критерієм самообмеження суверенітету держави. У зв'язку із цим виникає необхідність визначення механізму передачі окремих функцій держав з метою їх вирішення та наділення представницьким мандатом національних органів влади у наднаціональних інституціях. Для забезпечення стабільності міжнародного правопорядку є неприпустимою відмова держави від виконання своїх міжнародних зобов'язань з посиланням на недоліки організації та процедури здійснення влади.

Питання взаємовигідного міжнародного співробітництва стають все далі більш актуальним предметом конституційного регулювання. Зокрема, конституції визначають природу чинності загальновизнаних норм і принципів міжнародного права у національній правовій системі, механізм делегування частини суверенних державних повноважень наднаціональним інститутам. Конституції акцентують увагу на питання участі національних держав у міждержавних об'єднаннях та наднаціональній владі (Supranational Power), форм співробітництва у рамках цих інституцій.

ЛЕКЦІЯ 2. КОНСТИТУЦІЙНИЙ ЛАД УКРАЇНИ

1. Конституційний лад України: поняття та сутність.
2. Принципи конституційного ладу України.
3. Закріплення конституційного ладу України.

1. Конституційний лад України: поняття та сутність.

Конституційний лад є системою суспільних відносин, передбачених і гарантованих Конституцією і законами, прийнятими на її основі і відповідно до неї.

За своєю суттю конституційний лад становить собою певний тип конституційно-правових відносин, зумовлених рівнем розвитку суспільства, держави і права. Нинішній конституційний лад України є перехідним, змішаним, що зумовлено насамперед відповідним характером суспільства, держави та права, які поєднують риси різних соціально-економічних формацій і відповідно різних типів держави і права.

За своїм змістом конституційний лад опосередковує насамперед передбачені і гарантовані Конституцією державний та суспільний лад, конституційний статус людини і громадянина, систему безпосереднього народовладдя, організацію державної влади і місцевого самоврядування, територіальний устрій, основи національної безпеки та інші найважливіші інститути конституційно-правових відносин в Україні.

За формою конституційний лад України є системою основних організаційних і правових форм суспільних відносин, передбачених Конституцією, тобто основних видів організації та діяльності держави, суспільства та інших учасників конституційно-правових відносин. Конституційний лад України уособлює передбачену Конституцією форму (форми) держави – за характером державного устрою, державного правління та форми безпосереднього народовладдя.

До того ж конституційний лад України характеризується рядом істотних ознак, зокрема: суверенністю, демократизмом, гуманізмом, реальністю, системністю, науковою обґрунтованістю, історизмом, наступністю, програмним характером, гарантованістю конституційного ладу.

На думку більшості українських юристів-конституціоналістів, конституційний лад опосередковує насамперед і головним чином суспільний та державний лад. Це стосується й виникнення самого поняття

«конституційний лад». Як стверджує Ю.М. Тодика, поняття конституційного ладу розвивається з категорій суспільного і державного ладу.

Так, конституційний лад не слід ототожнювати з державним ладом. Останній є явищем більш вузьким. На відміну від державного ладу, конституційний лад завжди передбачає наявність в державі конституції. Якщо необхідними ознаками конституційного ладу є народний суверенітет, виборність влади, розподіл державної влади, непорушність і невідчужуваність загальноновизнаних прав і свобод людини, то державний лад може і не містити всіх цих ознак.

У юридичній науці проблемам конституційного ладу була приділена достатня увага. Їх почали вивчати ще в початковий період радянської історії. Проте більш конкретно питання про поняття та конституційний зміст суспільного ладу з особливою гостротою постало після прийняття Конституції СРСР 1936 р., котра починалася відповідною главою під назвою «Суспільний лад».

У Конституції СРСР 1977 р. перший розділ носив назву «Основи суспільного ладу та політики СРСР». У свою чергу, конституції союзних республік дублювали структуру Конституцій СРСР і також починалися з аналогічних глав або розділів. Таким чином, можна говорити про те, що з точки зору укладачів радянських конституцій саме основи суспільного ладу є ключовим моментом у конституційних положеннях.

З прийняттям нових конституцій і відповідно зі змінами в конституційному ладі країн з числа республік колишнього Союзу РСР посилилась увага до проблем конституційного ладу і збагатилась наукова думка з цих питань. Так, деякі вчені зазначають, що конституційний лад – це вся система суспільних відносин як предмет конституційного регулювання, а також система конституційних норм і принципів, що регулюють окремі види суспільних відносин існуючого реального ладу. Таке визначення значно повніше і точніше, порівняно з традиційним, хоча в цілому є розширеним тлумаченням конституційного ладу, яке включає в нього конституційні норми і принципи.

На початку 1990-х рр. з'явилися якісно нові тенденції в процесі конституційного розвитку України. На горизонті почали з'являтися основні елементи подальшого розвитку конституційного ладу України, якими, на думку Ю.Тодика, є народовладдя, розподіл державної влади, республіканська форма правління, різноманіття форм економічної діяльності. Принципово новим у становленні конституційного ладу нової

України є визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю.

О. Румянцев вважає конституційний лад цілісною системою соціально-правових відносин і інститутів підпорядкованою безумовним моральним і конституційним вимогам й заснованою на сукупності основних регуляторів, які сприяють закріпленню в суспільній практиці і правосвідомості стабільних, справедливих, гуманних та правових зав'язків між людиною, громадянським суспільством і державою.

Так, Л. Наливайко та А. Мухай зазначають, що під конституційним ладом слід розуміти складну політико-правову категорію, яка має визначати основні завдання демократичної держави. Науковці розглядають конституційний лад, як встановлений Основним Законом порядок організації і функціонування інститутів держави і суспільства, систему суспільних відносин, що гарантуються, забезпечуються і регулюються законами, прийнятими відповідно до Конституції.

Інші науковці, у свою чергу, визначають конституційний лад як певну форму або певний спосіб організації держави, закріпленій в її конституції, ототожнюючи його фактично з державним ладом. Обґрунтовуючи своє визначення, вони, зокрема, зазначають, що кожна держава характеризується певними рисами, в яких виявляється специфіка цієї держави. Саме сукупність таких рис дає змогу, на думку дослідників, говорити про певну форму, певний спосіб організації держави, який після закріплення його конституцією стає конституційним ладом. Точніше, можна вважати, що певна форма, певний спосіб організації держави після закріплення конституцією стає органічною складовою частиною конституційного ладу країни. Підсумовуючи свої міркування щодо конституційного ладу, учені стверджують, що конституційний лад як форма або спосіб організації держави забезпечує підпорядкування її праву і характеризує її як конституційну державу. Позитивним моментом цього визначення є насамперед уява про конституційний лад як про певну організацію держави, існування якої обумовлено конституцією і яка підпорядкована праву. Хоча повністю погодитись з розумінням конституційного ладу лише як з організацією держави, звичайно, не можна.

Відтак, на сьогодні в юридичній науці та практиці по-різному визначається поняття конституційного ладу в Україні, про що, зокрема, наголошується в мотивувальній частині Рішення Конституційного Суду України № 6-рп від 5 жовтня 2005 р., тлумачення якого зумовлене

необхідністю подолання (у межах установлених законом процедур та на основі використання всіх відомих науці прийомів і способів) неоднозначності в розумінні Конституції України або правових норм, що перебувають у взаємозв'язку з її нормами, пов'язаному із з'ясуванням або роз'ясненням, офіційною інтерпретацією, з метою забезпечення верховенства Основного Закону України та підтримання належного конституційного правопорядку.

Разом з тим системний аналіз праць вітчизняних та зарубіжних вчених дозволяє зробити висновок, що в поняття конституційного ладу вкладаються такі значення:

✓ по-перше, його розуміють як цілісну систему основних політико-правових, економічних та соціальних відносин, які встановлюються та закріплюються Конституцією та іншими конституційними нормами; у цьому значенні термін «конституційний лад» по суті є тотожним терміну «державний лад»;

✓ по-друге, він розуміється як певний спосіб (форма) організації держави, який закріплено в її конституції;

✓ по-третє, як такий стан відносин або порядок, що характеризує державу як конституційну, забезпечує підпорядкованість держави праву, сприяє закріпленню в суспільній практиці і правосвідомості справедливих, гуманних і правових зав'язків між людиною, громадянським суспільством і державою.

Таким чином, із прийняттям чинної Конституції України український конституціоналізм істотно збагатився не лише якісно новою системою прав і свобод людини і громадянина та їх гарантій, але й принципово новою системою народовладдя. Проте українське суспільство і Українська держава остаточно не визначилися з основними векторами розвитку публічної влади та інститутів громадянського суспільства, сьогодні повільно здійснюються адміністративна і судова реформи, потребує удосконалення передбачена чинною Конституцією України правова основа організації і діяльності органів державної влади.

2. Принципи конституційного ладу України.

Існуючий конституційний лад України, передбачений її Конституцією, характеризується рядом загальних принципів, зокрема, суверенністю, демократизмом, реальністю, гуманізмом, наступністю, системністю, науковою обґрунтованістю, історизмом, програмним характером, гарантованістю.

Суверенність конституційного ладу полягає у визначенні та встановленні конституційного ладу народом і можливості його зміни лише волею народу. Право визначати й змінювати конституційний лад України, зазначається у ст. 5 Конституції, належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

Демократизм конституційного ладу означає існування влади народу (в аспекті належності її народу, так і щодо здійснення її народом). Основою й гарантом демократизму конституційного ладу є демократизм Української держави та державних інститутів, передбачених Конституцією: парламенту, судів та інших органів державної влади і державних організацій.

Гуманізм конституційного ладу полягає у закріпленні і гарантуванні Конституцією такого порядку, який ґрунтується на реальній і всебічній повазі до особи, людини і громадянина, забезпеченні прав і свобод особи, їх гарантуванні. Відповідно до ст. 3 Конституції людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Утвердження і забезпечення прав і свобод є за Конституцією головним обов'язком держави. Гуманізм конституційного ладу виявляється також у закріпленій Конституцією національній, економічній, соціальній, культурній і екологічній політиці держави. Зокрема, відповідно до Конституції (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. Україна дбає також про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави (ст. 12).

Іншим принципом конституційного ладу є системність, тобто послідовність, логічність, всебічність і повнота закріплення в Конституції основних інститутів суспільства і держави. Це стосується насамперед інституту органів державної влади й органів місцевого самоврядування тощо. Системно і у відповідності з міжнародно-правовими актами закріплено у новій Конституції і основні види прав і свобод людини й громадянина, а також їх гарантії.

Важливим принципом конституційного ладу України є також наступність, акумулювання того позитивного, що було в українському державотворенні, в державному і суспільному ладі України в далекому минулому. Це впливає як з Преамбули Конституції, так і з її змісту, зокрема положень щодо характеристики держави, державних символів,

прав та свобод людини і громадянина, форм прямого народовладдя, місцевого самоврядування та інших інститутів, які були характерні для України в минулому, або ж передбачались і закріплювались її попередніми конституціями.

Поряд з цими загальними принципами, конституційному ладу України властиві і спеціальні принципи, зокрема:

- ✓ здійснення державної влади шляхом поділу її на законодавчу, виконавчу і судову;

- ✓ верховенства права;

- ✓ прямої дії норм Конституції;

- ✓ визнання й гарантування місцевого самоврядування;

- ✓ судового захисту прав і свобод людини і громадянина;

- ✓ органічності міжнародних договорів щодо національного законодавства України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою;

- ✓ єдиного громадянства;

- ✓ єдиної державної мови;

- ✓ цілісності і недоторканності території України;

- ✓ непорушності права приватної власності;

- ✓ пріоритетності права власності українського народу на природні ресурси;

- ✓ захисту прав усіх суб'єктів права власності;

- ✓ свободи інформації;

- ✓ недопустимості використання Збройних Сил, інших військових формувань для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності;

- ✓ адміністративної автономії окремих адміністративно-територіальних одиниць (Автономної Республіки Крим) тощо.

Слід звернути увагу і на принцип багатоманітності як засаду конституційного ладу. Відтак, К. Павшук у своєму дисертаційному дослідженні звертає увагу на те, що принцип багатоманітності суспільного життя є відправним у реалізації права на свободу об'єднання і встановлення інститутів громадянського суспільства. Громадські організації, вільні асоціації, союзи та політичні партії здійснюють функцію формування суспільної думки та політичної волі.

До принципів конституційного ладу відносять ще один, не менш важливий принцип – унітаризму, сутність якого учений вбачає в

централізації, яка обов'язково знаходить свій вияв у сфері державної влади та управління, а також може об'єктивізуватися в економічній, культурній, соціальній та інших сферах державно-суспільного життя. Особливостями принципу унітаризму є те, що він передбачає чітку ієрархічну централізацію всього державного апарату, прямий або непрямий контроль над місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування, які утворюються в адміністративно-територіальних одиницях. У широкому сенсі унітаризм – це концентрація влади, фінансів, а також засобів прийняття рішень і управління на рівні всієї держави.

3. Закріплення конституційного ладу України.

Конституційний лад кожної країни належним чином функціонує і розвивається, зберігає непорушність, якщо він має надійні гарантії. Вони, у свою чергу, передбачаються і закріплюються, як правило, конституціями і законами.

Гарантії конституційного ладу України:

✓ матеріальні норми, що встановлюють як основні, так і додаткові засади державного ладу (наприклад, норми-принципи, які закріплені в Конституції України і визначають принципи всеукраїнського референдуму, принципи виборчого права тощо);

✓ процесуальні норми, які встановлюють юридичні обов'язки суб'єктів державного ладу (наприклад, регламентують порядок підготовки, організації та проведення всенародного голосування та порядок реалізації його рішень тощо);

✓ норми права, що встановлюють юридичну відповідальність за порушення засад державного ладу.

Слід зазначити, що залежно від форми об'єктивації нормативно-правові гарантії державного ладу можна поділити на:

1) конституційні (такі, що знаходять своє нормативне закріплення у конституційних актах держави);

2) галузеві (кримінальні, адміністративні, цивільні, кримінально-процесуальні, адміністративно-процесуальні тощо).

Конституційні гарантії – це сукупність встановлених Основним Законом норм і правових механізмів, які є базою гарантування стабільності та демократичності функціонування державного ладу.

Гарантування конституційного ладу безпосередньо Конституцією полягає у:

- ✓ встановленні власного статусу і відповідно статусу тих інститутів, які вона закріплює;
- ✓ забезпеченні самою Конституцією власної стабільності;
- ✓ визначенні процедури внесення до неї змін і доповнень;
- ✓ регулюванні нею порядку функціонування, охорони і зміни конституційного ладу.

Незважаючи на те, що нормативне визначення конституційного ладу і його засад станом на сьогодні в Конституції відсутні, норми I розділу стають запорукою ефективності Основного Закону, його загального стабілізуючого значення у рамках усієї правової системи.

Закріплені в I розділі Конституції України засади конституційного ладу становлять першооснову для інших положень Основного Закону, для всієї системи чинного законодавства та інших нормативно-правових актів. Уся Конституція має будуватись згідно з положеннями засад конституційного ладу, які є основоположними принципами організації та діяльності держави. Ці принципи утворюють ядро (основи) конституційного ладу України. Невипадково їх називають «малою конституцією», або «конституцією в конституції».

Важлива роль у гарантуванні конституційного ладу належить, поряд з Конституцією, конституційному законодавству (законам про вибори, про народовладдя через всеукраїнський референдум, політичні партії та інші об'єднання, про органи державної влади, про територіальний устрій тощо), а також іншим галузям законодавства, зокрема, адміністративному, кримінальному, інформаційному, митному, військовому тощо.

Галузеві гарантії, в свою чергу, можна визначити як юридичні засоби реалізації основних засад державного ладу, які закріплені правовими нормами відповідних галузей права (цивільного, адміністративного, сімейного, кримінального тощо). Ці гарантії теж мають досить важливе значення, оскільки гарантують регулювання на законодавчому рівні будь-яких суспільних відносин у сфері забезпечення формування державного ладу.

Організаційно-правові гарантії конституційного ладу України представлені системою учасників конституційних правовідносин. Основними з них є:

- ✓ український народ
- ✓ Українська держава в цілому
- ✓ Верховна Рада

- ✓ Президент
- ✓ Кабінет Міністрів
- ✓ міністерства та інші органи державної виконавчої влади
- ✓ Конституційний Суд
- ✓ суди загальної юрисдикції і прокуратура України
- ✓ політичні партії і громадські організації
- ✓ засоби масової інформації
- ✓ міжнародні організації.

Пріоритетне місце у гарантуванні конституційного ладу відводиться Конституцією народу України.

Категорію «український народ» можна розглядати у двох аспектах: у широкому як єдиний живий організм, який уособлює собою державу та суспільство (політична нація); у вузькому – як сукупність дієздатних громадян, які мають право вирішувати подальшу долю держави та суспільства, виражаючи свою волю шляхом голосування на виборах, участі у референдумах, обговоренні важливих питань за допомогою інститутів учасницької та деліберативної демократії.

За Конституцією народ України є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади та має виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні (ст. 5). Звичайно, визначення і зміна конституційного ладу здійснюються не довільно, а у визначених Конституцією і законами формах, зокрема шляхом виборів, референдумів тощо.

Право народу визначати і змінювати конституційний лад не може бути узурповане державою, тобто самостійно привласнене нею, її органами або посадовими особами (ст. 5). Крім того, справою всього українського народу є також захист суверенітету і територіальної цілісності України, її економічної та інформаційної безпеки (ст. 17).

Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності безпосередньо покладаються на Збройні Сили. Гарантування державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Збройні Сили та інші військові формування не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкодження їх діяльності (ст. 17).

Особлива роль у гарантуванні конституційного ладу відводиться Основним Законом органам державної влади. Важливим елементом організаційно-правових гарантій конституційного ладу України на сьогодні виступають і парламентська коаліція та парламентська опозиція.

Конституційний лад у процесі розвитку держави і суспільства об'єктивно потребує вдосконалення. З цього погляду першочерговим завданням на сьогодні є укріплення засад демократії та розбудова громадянського суспільства.

ЛЕКЦІЯ 3. КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

1. Конституція: поняття та сутність.
2. Структура Конституції України 28 червня 1996 року.
3. Сфера функціонального призначення та ознаки Основного Закону України.
4. Процедура внесення змін до Конституції України.

1. Конституція: поняття та сутність.

Вважається, що слово «constitutio»¹ як юридичний термін уперше було вжито в актах Стародавнього Риму. Саме вони починалися зі словосполучення «Rem Publicum Constituere...», що означає – «римський народ установлює...».

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

Термін «Lex fundamentalis» – «основний закон» – почали вживати у Франції в XVI ст. Ідея конституції як основного закону в уявленні монархомахів передбачала існування у державі такого найвищого нормативного акта, який би обмежував владу монарха-самодержавця.

Першою в світі конституцією вважають Конституцію США 1787 року (чинна і сьогодні). Водночас, у Європі першими конституціями вважаються Конституції Франції та Польщі 1791 року.

Історія українського конституціоналізму має глибоке історичне коріння. Деякі вчені вважають, що першою в світі була Конституція Пилипа Орлика 1710 року. Перебуваючи у складі СРСР Україна мала чотири Конституції: 1919 р., 1929 р., 1937 р. та 1978 р.

В науці конституційного права виділяють матеріальне та формальне значення поняття «конституція».

Конституція у матеріальному значенні – це писаний акт або сукупність актів чи конституційних звичаїв, які перш за все проголошують та гарантують права і свободи людини і громадянина та визначають основи

суспільного ладу, форму правління і територіального устрою, основи організації центральних та місцевих органів влади, їх компетенцію та відносини, державну символіку та столицю.

Конституція у формальному значенні – це закон або група законів, що мають вищу юридичну силу щодо всіх інших законів та інших актів. Конституція в цьому розумінні – закон для законів, що виражається в її особливому порядку прийняття та внесення до неї змін, у верховенстві в правовій системі держави.

Усі держави мають конституцію у матеріальному змісті, але не в усіх державах є конституція у формальному розумінні (наприклад, у Великій Британії і Новій Зеландії існує конституція у матеріальному значенні, тобто сукупність правових норм, що регулюють зазначені суспільні відносини, але ці норми мають такий самий статус у правовій системі, як і інші норми права, тобто вони не характеризуються верховенством, особливим порядком прийняття чи внесення змін, що свідчить про те, що в цих країнах відсутня конституція у формальному розумінні).

Конституція – політико-правовий документ, в якому знаходять свій концентрований, офіційний вираз і закріплення головні, базові устої суспільного і державного устрою: належність державної влади, характер власності, права і свободи громадян, територіальний устрій, а також система і принципи діяльності механізму здійснення повновладдя народу.

В науці конституційного права розрізняють поняття юридичної та фактичної конституції. Юридична конституція – це визначена система правових норм, що регулює відповідні суспільні відносини. Фактична конституція – це самі ці відносини, тобто ті, що реально існують. Ця конституція існує незалежно від того, знайшла вона своє юридичне закріплення чи ні. Розходження між юридичною та фактичною конституцією зазвичай виникають унаслідок змін у співвідношенні політичних сил, що відбулися після прийняття юридичної конституції. Розходження між фактичною та юридичною конституцією свідчить про те, що частина норм стала або спочатку була і залишається фіктивною. За таких умов виникає необхідність або юридичну конституцію привести у відповідність до фактичної, або навпаки. Останнім часом дедалі більше значення у подоланні розбіжностей між фактичною та юридичною конституцією відіграють органи конституційної юстиції.

Конституція є особливим інститутом правової системи держави, якому належить правове верховенство щодо всіх її актів. Це не просто

закон, а особливий закон країни: Закон Законів, як називав її Маркс. Вона оформлює національну систему права, стягує воедино діюче законодавство, визначає основи законності і правопорядку. Так, закони являють собою систему, а не хаотичний набір різних положень, а в основі цієї системи лежить Конституція, що є не тільки установчим документом держави та її основних інституцій: парламенту, уряду, суду, місцевого самоврядування і т. ін., але і також юридичним актом. Як документ, Конституція повинна бути викладена із застосуванням чітких юридичних термінів, а її положення не повинні суперечити одне одному, тобто створювати колізії.

Сучасна Конституція є актом установчої влади народу, що посідає своє повноправне місце на вершині юридичних актів у правовій системі держави, характеризується прямою дією норм та підвищеною стабільністю, відображає конституційні ідеї, цінності та принципи народного суверенітету, демократії та верховенства права і є нормативною основою конституціоналізму.

2. Структура Конституції України 28 червня 1996 року.

Конституція України 28 червня 1996 року є найважливішим нормативно-правовим актом новітньої Української держави. З прийняттям Конституції України завершився перший, початковий етап у становленні демократичної, соціальної, правової держави України й розпочався наступний, вирішальний етап в її історичному розвитку – період втілення принципів та норм Конституції у реальне життя суспільства й держави. Поряд з цим, варто зазначити, що протягом десятиліть не втрачає своєї актуальності питання ефективного використання потенціалу Конституції України для державотворчого процесу, втілення її принципів у реальне життя, визначення чинників, які негативно впливають на реалізацію конституційно-правових норм.

Конституція України є писаною, кодифікованою. Вона має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії.

Структура Конституції України відображає її зміст, дає уявлення про основні питання, що підлягають конституційно-правовому регулюванню. Категорія «структура конституції» є складовим елементом такого явища, як форма конституції, під якою прийнято розуміти спосіб організації та упорядкування нормативного матеріалу, який містить кожна

окремо взята конституція. Під структурою Конституції України слід розуміти внутрішню взаємоузгоджену побудову Основного Закону як нормативно-правового акту найвищої юридичної сили.

Як зазначалося вище, Конституція України 1996 р. належить до кодифікованих конституційних актів. Вона існує у вигляді єдиного нормативно-правового акта, що складається із трьох основних частин:

- ✓ преамбули (вступ);
- ✓ основної частини (основний зміст);
- ✓ заключних та перехідних положень.

Преамбула конституції – це звичайна для світової конституційної практики невелика за обсягом урочиста вступна частина до її основного змісту, що має багатофункціональний характер. Вона виконує принаймні дві основні функції: по-перше, вказує на те, хто і в якому порядку прийняв конституцію, і, по-друге, містить коротку характеристику умов і мотивів прийняття конституції та покладених при цьому завдань. Тобто преамбула конституції має концептуальний характер.

Преамбула Конституції України 1996 р. визначає основні цілі, за-для досягнення яких було прийнято цю Конституцію, а саме: забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя; зміцнення громадянської злагоди; розвиток і зміцнення демократичної, соціальної, правової держави. В 2019 році до Преамбули Конституції України було внесено зміни щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

Основна частина та прикінцеві і перехідні положення Конституції України складаються із самостійних розділів, позначених латинськими цифрами, що включають 161 статтю (розділи I-XIV) і 14 пунктів (розділ XV), позначених арабськими цифрами. Окремі статті Конституції України складаються з декількох абзаців, що не нумеруються, а при посиланні на них позначаються як частини («ч.») відповідної статті.

Основна частина Конституції містить норми про права і свободи, про основи суспільного ладу, про систему і статус державних органів, про державну символіку, про порядок внесення змін до Конституції.

Конституція України складається з XV розділів і 161 статті:

Розділ I. Загальні засади;

Розділ II. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина;

Розділ III. Вибори. Референдум;

Розділ IV. Верховна Рада України;

Розділ V. Президент України;

Розділ VI. Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади;

Розділ VII. Прокуратура (виключено на підставі Закону від 02.06.2016 р.);

Розділ VIII. Правосуддя;

Розділ IX. Територіальний устрій України;

Розділ X. Автономна Республіка Крим;

Розділ XI. Місцеве самоврядування;

Розділ XII. Конституційний Суд України;

Розділ XIII. Внесення змін до Конституції України;

Розділ XIV. Прикінцеві положення;

Розділ XV. Перехідні положення.

Нормативну частину Конституції України 1996 р. складає переважно її основна складова, що складається з 13 розділів та 159 статей. Ці групи норм Конституції визначають загальні засади суспільного і державного ладу; права, свободи та обов'язки людини і громадянина; конституційні основи форм безпосереднього народовладдя; правовий статус вищих органів державної влади (Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України); загальні засади щодо організації та здійснення правосуддя; особливості адміністративно-територіального устрою України: правовий статус Автономної Республіки Крим; основи місцевого самоврядування; порядок внесення змін до Конституції України.

Заклучні (прикінцеві) положення містять різні норми. Як правило, ними встановлюється порядок набуття чинності Конституції. Іноді норми про порядок змін Конституції або про державні символи розміщено в заклучних (прикінцевих) положеннях. Прикінцеві положення Конституції України складаються з двох статей (160 та 161), якими регламентовано порядок набуття чинності Конституції та твердження про те, що день прийняття Конституції України є державним святом.

Перехідні положення визначають строки вступу в дію окремих конституційних норм, які не можуть бути реалізовані відразу, порядок і строки заміни попередніх конституційних інститутів новими. Перехідні положення Конституції України складаються з 14 пунктів.

Додаткові положення конституцій також зазвичай оформляються інакше, ніж основна частина, і містять норми-тлумачення, окремі виключення із загальних правил, встановлених конституцією, а також

регулюють окремі питання. Додатки до конституції теж мають важливе юридичне значення.

Конституція України за предметом регулювання належить до так званої ліберально-етатистської конституційної моделі, яка поєднує традиційний лібералізм, відповідно до якого сфери економічного, соціального і духовно-культурного життя залишаються за межами конституційного регулювання, з поміркованим етатистським началом – з обмеженим регулюванням названих сфер. Така конституційна модель у сучасному цивілізованому світі вважається оптимальною.

3. Сфера функціонального призначення та ознаки Основного Закону України.

Конституція – це не лише назва, а надзвичайно важливий політико-правовий документ, який містить взаємопов'язані між собою норми, що створюють основу, необхідну для регулювання найважливіших суспільних відносин, забезпечення прав і свобод людини та подальшого розвитку нашої держави. Саме у цьому полягає соціальна цінність Конституції, що надає можливість нам розглядати її значення і роль як у політичному, так і в юридичному аспектах.

Місце та роль Конституції України у правовій системі України означені в її функціях – основних напрямках впливу на суспільні відносини, в яких знаходять своє відображення її сутність, завдання і цілі.

Функції Конституції відображають найголовніші шляхи її впливу на розвиток держави і суспільства в сучасних умовах національного відродження України. Функції охоплюють і фактично поширюються на всі ті сфери суспільних відносин, які врегульовані Конституцією і охоплюються її змістом.

Багато спільного функції конституції мають з функціями права. В науці конституційного права існує підхід, відповідно до якого функції конституції виводять з функцій держави і права одночасно. Система таких конституційних функцій є достатньо змістовна, але в той же час різноманітна – від соціальної функції до регулятивної, від ідеологічної до правоохоронної. Широке коло найголовніших суспільних відносин, що знайшли своє закріплення в Конституції України, обумовлюють і досить широке коло відповідних функцій.

Конституційні функції можна поділяти за певними критеріями на різні види (групи):

- ✓ за сферою дії – внутрішні і зовнішні;

- ✓ за значенням – основні і додаткові, які є складовими елементами основних;
- ✓ за сферами суспільних відносин, яких вони стосуються, – економічні, політичні, екологічні; культурні тощо;
- ✓ за часом дії – постійні і тимчасові. Функції конституції є багатоманітними, поширюються на всі сфери суспільного життя і виокремлюються за різними ознаками.

За місцем і роллю конституції в суспільному житті розрізняють дві основні групи функцій:

- ✓ соціальні функції, що виконуються в суспільстві;
- ✓ правові, що реалізуються у системі права країни.

До загальних соціальних функцій конституції належать: політична, економічна, соціальна, культурна тощо.

Правовими функціями конституції є установча, правотворча, системостворча, інтегративна, охоронна та ін. Установча функція полягає у встановленні найважливіших інститутів суспільства і держави, їх первинному юридичному оформленні; правотворча – у встановленні норм, що визначають основи правового статусу суб'єктів конституційно-правових відносин, наділенні їх певними правами та обов'язками; системостворча (системоутворююча) – у визначенні принципів вимог щодо призначення, змісту й методів галузей права, єдиних засад правотворчості і застосування права; інтегративна – в об'єднанні усіх ланок системи права в єдине ціле; охоронна – у забезпеченні належної дії інститутів і норм конституції, системи права в цілому, за допомогою специфічного механізму відповідальності, в основі якого лежать конституційні санкції (визнання правових актів неконституційними, дострокове припинення повноважень органів влади та їх посадових осіб тощо).

Основне соціальне призначення Конституції полягає у тому, щоб інтегрувати суспільство на основі утвердження загальнолюдських цінностей, закріплення й гарантування найважливіших прав і свобод людини і громадянина, урегулювання організації і функціонування державної влади.

Ознаки Конституції України – це основні кваліфікуючі характеристики, які визначають її сутність і зміст, мету та призначення у суспільстві і державі.

Основні загально-соціальні ознаки (властивості) конституції:

1. Конституція має основний, установчий характер: закріплює основи суспільно-економічного ладу держави, її форму правління, форму

національно-територіального устрою, організацію і систему державної влади і місцевого самоврядування, встановлює принципи їх функціонування, визначає основні права, свободи і обов'язки людини і громадянина, створює політико-правові умови формування структур громадянського суспільства, встановлює принципи законності та правопорядку.

2. Конституція має всеосяжний об'єкт регламентації та впливу. Так, Конституція України 1996 р. якісно відрізняється від попередньої Конституції УРСР обсягом регулювання широкого кола суспільних відносин – політичних, соціальних, духовно-культурних, закріпленням нового статусу особи і громадянина, суспільства і держави, органів державної влади і самоврядування, принципів роботи державного апарату та ін. Конституційні норми є вихідними (первинними), засадними початками для діяльності державних органів і посадових осіб, політичних партій, громадських організацій і громадян.

3. Конституція має народний характер: виражає інтереси громадянського суспільства (народу) і повинна служити йому. Вона є насамперед конституцією громадянського суспільства, а не лише держави.

4. Конституція має гуманістичний характер: розглядає права людини як найважливішу цінність безпосередньо для самої людини. У ній втілено світові стандарти прав людини, встановлено межі втручання держави у приватне життя громадянина, механізми забезпечення його прав і свобод. До основи визначення прав і свобод людини і громадянина в Конституції покладено поняття людської гідності. Цінно, що Конституція України встановила непорушність гуманістичного принципу в майбутньому: при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинного законодавства не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ст. 22);

5. Конституція має реальний характер: фіксує фактично існуючу систему суспільних відносин, правопорядок, які склалися на момент її ухвалення.

6. Конституція має прогностичний характер: містить значний потенціал розвитку основних інститутів громадянського суспільства, демократичних інститутів публічної влади. В основу перспективної концепції Конституції України покладено досягнення вітчизняної та світової конституційно-правової думки і практики, наприклад, побудова демократичної, соціальної, правової держави. Конституція є своєрідним політико-юридичним путівником, компасом суспільних відносин.

7. Конституція має стабільний характер, порівняно з іншими законами.

Основними юридичними властивостями конституції є:

1. Основоположний характер, оскільки предметом конституційного регулювання є фундаментальні, найважливіші суспільні відносини (форма державного правління, форма державного устрою, форма державного режиму та інші);

2. Народний характер, який полягає в тому, що конституція має служити народу, створюється ним (в Україні єдиним джерелом влади визнається народ, який здійснює управління державою чи безпосередньо чи через обраних представників);

3. Реальний характер, тобто відповідність фактично існуючим суспільним відносинам (щоб норми конституції не носили декларативний характер);

4. Органічне поєднання стабільності й динамізму конституції (щоб зміни до Конституції вносилися тільки тоді, коли в цьому є дійсно необхідність).

5. Пряма дія її норм, що відповідно до Конституції означає можливість звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України;

6. Програмність, крім закріплення існуючих суспільних відносин, Конституція може визначати основні цілі розвитку суспільства та держави, а також шляхи досягнення цих цілей, тобто містити в собі програму подальшого розвитку країни, сформульовану в найзагальніших рисах;

7. Нормативність, яка характеризує Конституцію, як юридичний документ, що складається із загальнообов'язкових правил (норм), котрі визначають поведінку державних органів, громадських об'єднань, громадян та інших суб'єктів;

8. Установчий характер, що полягає у здатності Конституції наділяти певні суб'єкти конкретними правами та обов'язками, чітко окреслювати їх компетенцію;

9. Особливий правовий захист, який має на меті забезпечення дотримання конституційних положень, захист від порушень.

4. Процедура внесення змін до Конституції України.

Питанню внесення змін до Конституції України присвячено XIII розділ Конституції України (статті 154-159). Конституційна процедура передбачає загальний і спеціальний (інституційний) порядок їх внесення.

Перший обумовлює, що відповідний законопроект може бути поданий до Верховної Ради лише передбаченими Основним Законом держави суб'єктами: Президентом України або не менш як третиною народних депутатів від конституційного складу парламенту України (ст. 154).

Спеціальний (інституційний) порядок передбачає внесення конституційних змін до окремих розділів Основного Закону, зокрема до розділів I «Загальні засади», III «Вибори. Референдум», XIII «Внесення змін до Конституції України». Відповідний законопроект подається до парламенту таким колом суб'єктів: Президент України або народні депутати, кількість яких повинна становити не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України.

Законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України (ч. 1 ст. 156).

За загальною конституційною процедурою положення про внесення змін до Основного Закону держави фіксуються статтю 155 Конституції України. Нею визначені питання попереднього схвалення законопроекту про внесення змін до таких розділів Основного Закону держави: II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», IV «Верховна Рада України», V «Президент України», VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади», VIII «Правосуддя», IX «Територіальний устрій України», X «Автономна Республіка Крим», XI «Місьцеве самоврядування», XII «Конституційний Суд України», XIV «Прикінцеві положення», XV «Перехідні положення». Чинна Конституція України встановлює для цих розділів особливий порядок внесення змін, який значно ускладнений порівняно з порядком внесення змін до законів України. Якщо звичайні закони приймаються більшістю голосів Верховної Ради України (не менш ніж 226 голосами), то конституційні закони – двома третинами від конституційного складу парламенту (щонайменше 300 голосами) (ст. 91, 155 Основного Закону).

Відповідно до ст. 155 Конституції України після внесення до Верховної Ради України законопроекту про зміну конституційних норм процес розгляду та прийняття відповідного закону поділяється на два основні етапи.

На першому етапі відбувається обговорення та схвалення законопроекту більшістю народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України. Схвалення законопроекту ще не означає його прийняття та є лише попереднім актом, який свідчить про позитивне ставлення до законопроекту більшості депутатів. Оскільки це схвалення ще не є остаточним рішенням, то воно приймається більшістю голосів від конституційного складу Верховної Ради України.

На другому етапі законотворчого процесу Верховна Рада України приймає остаточне рішення щодо законопроекту. Вже схвалений простою більшістю Верховної Ради України законопроект може бути прийнятий нею тільки на наступній черговій сесії парламенту. Чергові сесії Верховної Ради відбуваються двічі на рік і між сесіями є перерва, тому встановлений Конституцією України порядок дає можливість народним депутатам більш ґрунтовно вивчити законопроект і визначити своє ставлення до нього. За законопроект про внесення змін до Конституції України повинні проголосувати, щоб він був прийнятий, не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України.

15 березня 2016 року Конституційний Суд України прийняв рішення у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», яке міститься у статті 155 Конституції України. В рішенні йдеться, що «в аспекті порушеного у конституційному поданні питання щодо конституційної процедури прийняття закону про внесення змін до Конституції України, якщо відповідний законопроект був попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, але не розглядався на черговій сесії Верховної Ради України, положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», застосоване у статті 155 Конституції України відповідно до її цілей, у взаємозв'язку з положеннями частини другої статті 8, частини першої статті 82, частин першої, другої, п'ятої статті 83, частини другої статті 84, частини першої статті 158 Основного Закону України необхідно розуміти так, що наступною черговою сесією Верховної Ради України є чергова сесія парламенту, яка має відбутися відповідно до положень розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Основного Закону України та Регламенту Верховної Ради України, і на якій «законопроект про внесення змін до Конституції України, попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважатиметься

прийнятим як закон, якщо за нього проголосує не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України».

Конституція 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.

До Конституції України не може бути внесено будь-яких змін в умовах воєнного чи надзвичайного стану. При цьому під останнім розуміють особливий правовий режим діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, що тимчасово допускає обмеження в здійсненні конституційних прав та свобод громадян, а також прав юридичних осіб, покладає на них додаткові обов'язки. Ця норма має на меті забезпечити правопорядок у суспільстві, злагоду та спокій в умовах, які конче необхідні для успішного подолання складних для держави й суспільства обставин (захист прав і свобод громадян, конституційного ладу при масових порушеннях правопорядку чи в разі спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України насильно) чи збереженню життя та здоров'я людей при стихійних лихах, аваріях, епідеміях.

Конституцією України (ст. 158) заборонено повторне подання до Верховної Ради України одного й того ж законопроекту про внесення змін до неї, якщо він уже розглядався Верховною Радою України та був нею відхилений, раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту. Це конституційне положення спрямоване на збереження стабільності Конституції України.

Стабільності Конституції України сприяє і те її положення, що Верховна Рада України протягом терміну своїх повноважень (п'яти років) не може двічі змінювати одні й ті ж положення Основного Закону.

Верховна Рада України XIII скликання, яка 28 червня 1996 року прийняла Конституцію України, мала право протягом строку своїх повноважень вирішувати питання про внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції України.

Законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 та 158 Конституції. У разі внесення в процесі розгляду у Верховній Раді України поправок до законопроекту він приймається Верховною

Радою України за умов наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект з внесеними до нього поправками відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Суб'єктом конституційного подання з цих питань є Верховна Рада України.

Вся система процесуальних конституційних норм, відповідно до яких можливе внесення змін до Конституції України, спрямована на захист Конституції, яка є історичним надбанням українського народу та відповідає його прагненням до збереження й розвитку держави, зміцнення громадської злагоди і забезпечення гідних умов життя.

ЛЕКЦІЯ 4. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА

1. Поняття, зміст та види правового статусу людини і громадянина.
2. Структура конституційно-правового статусу людини і громадянина.
3. Правові підстави обмеження прав людини і громадянина.
4. Права людини в умовах особливих правових режимів надзвичайного та воєнного стану.

1. Поняття, зміст та види правового статусу людини і громадянина.

Питання правового статусу людини та громадянина є однією із центральних категорій сучасного права. Під правовим статусом зазвичай розуміють систему прав, свобод і обов'язків особи, котрі закріплені та гарантовані законодавством.

Правовий статус є самостійною категорією та характеризується такими ознаками:

- ✓ має універсальний характер, оскільки поширюється на усіх суб'єктів;
- ✓ відображає особливості особи та держави як учасників суспільних відносин та ступінь і характер їх взаємодії;
- ✓ права та свободи, що складають основу статусу, не можуть реалізуватись без інших його компонентів – обов'язків та відповідальності;
- ✓ забезпечує системність прав, свобод та обов'язків;
- ✓ елементи структури правового статусу є взаємозалежними та взаємодіючими;
- ✓ характеризується відносною стабільністю.

Правовий статус є складною категорією, що включає в себе системний, універсальний, комплексний, стабільний характер та диференціюється за різними ознаками. Одним із таких видів правового статусу є конституційно-правовий.

У нормативних актах, теоретичній та галузевій літературі, юридичних словниках, широкого застосування і визнання набув термін «правовий статус», що відповідає загальним вимогам, які встановлені правилами юридичної техніки.

Конституційно-правовий статус людини і громадянина – це визначені та встановлені Конституцією та законами України, іншими джерелами конституційного права, місце, становище і роль людини та громадянина в суспільстві й державі. Сутність правового статусу людини обумовлюється насамперед соціальним статусом особи, а також його структурою, що склалася упродовж тривалого історичного періоду розвитку людства.

Залежно від певних обставин статус людини може бути різним, але його фундаментальну основу складає система прав, свобод, обов'язків і законних інтересів.

Всі інші елементи входять до структури статусу, або є передумовами його виникнення. Зокрема, це:

- ✓ так звані передстатусні елементи, тобто елементи, що передують правовому статусу: правосуб'єктність (правоздатність, дієздатність і деліктоздатність); принципи взаємовідносин людини і громадянина із суспільством і державою; громадянство. Зазначені елементи виявляють себе як передстатусні, оскільки створюють загальні передумови для фізичної особи у володінні правами й обов'язками;

- ✓ власне сам правовий статус – права, свободи та обов'язки. Ця група елементів є центральною частиною правового положення, його серцевиною, оскільки складає найважливішу частину, зміст всього інституту правового положення людини і громадянина;

- ✓ післястатусні (пост-статусні) елементи, тобто такі, що випливають із правового статусу та ним обумовлені: гарантії правового положення (механізм реалізації прав і свобод, а також механізм їхнього захисту); законні інтереси; відповідальність. Післястатусний характер зазначених елементів полягає в їх підлеглий, службовій ролі щодо правового статусу, залежності їхнього існування саме від правового статусу.

Усім елементам правового положення (статусу) можна додати елементарний вид прав чи обов'язків. Так, наприклад, принцип рівноправності можна представити як право на рівноправність; громадянство – як право; конституційні гарантії правосуддя – як право захищати власні права і свободи всіма не забороненими законом способами, право на захист у судовому порядку, право на одержання юридичної допомоги і т. д. Але, у такому випадку, втрачається функціональна специфіка різних елементів правового становища, і з цього погляду таке «спрощення» конструкції правового становища людини і

громадянина навряд чи має який-небудь зміст. При такому підході можна, зрештою, прийти до висновку, що насправді існує лише право на життя, а все інше – лише гарантії його здійснення.

У сучасній Конституції України особливе значення відведено закріпленню місця і ролі людини в суспільстві й державі. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність, безпека визнані найвищою соціальною цінністю відповідно до ст. 3 Конституції України. Крім того, права і свободи людини, їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а забезпечення прав і свобод людини – її головний обов'язок.

Закріплення цих найважливіших положень у загальних засадах конституційного устрою України, а також розміщення в спеціально присвяченому правам людини другому розділі Конституції України майже третини статей від загальної їх кількості, свідчить про необхідність відрізнити різні змістовно та функціонально відособлені елементи правового положення. Відзначимо у цьому контексті, що найменування другого розділу Конституції України («Права, свободи та обов'язки людини і громадянина») не цілком точне: ця глава включає норми про правове положення людини і громадянина, а не тільки його права і свободи.

Види правового статусу:

✓ За характером (змістом) правового регулювання:

1. Загальний (конституційний). Визначається конституцією і нормами усіх галузей права. Є рівним, єдиним, стабільним для всіх суб'єктів. Цей статус є основним для решти статусів, тому він не повинен враховувати різноманітності суб'єктів права, їх спільні та відмінні риси, специфіку. Він визначає ступінь демократичності та соціальне призначення держави. Зміна цього статусу відбувається лише законодавчим шляхом. Наприклад, в Україні загальний статус – це статус особи як громадянина держави, він закріплюється Конституцією, є однаковим для усіх громадян.

2. Спеціальний (родовий) статус вказує на особливості правового становища деяких суб'єктів та категорій. Регулюється спеціальним законодавством, передбаченим для певної категорії суб'єктів (наприклад, держаних службовців, народних депутатів, іноземців). Наявність спеціального правового статусу, означає, що обсяг прав, свобод і обов'язків однієї особи відрізняється від обсягу прав, свобод і обов'язків іншої особи внаслідок її особливого соціального, службового, майнового,

сімейного і будь-якого іншого положення. Наприклад, статус «юриста», «фермера», «дипломата», «депутата».

3. Галузевий статус відображає особливості прав та обов'язків учасників правовідносин конкретної (тої чи іншої) сфери відносин, зумовлені нормами певної галузі права (цивільного, кримінального, конституційного, адміністративного).

4. Індивідуальний статус, являє собою сукупність персоніфікованих прав і обов'язків певного конкретного суб'єкта. Він є динамічним та змінюється відповідно до змін у житті суб'єкта. Це статус конкретної особи, пов'язаний з її індивідуальними якостями (стать, вік, сімейний стан, страховий стаж, посада тощо). Індивідуальний правовий статус конкретної людини інтегрує в собі загальний статус, певну низку спеціальних статусів, проте не зводиться до них, до простої їх сукупності. Наприклад, «студент» може бути одночасно і «підприємцем», але закон забороняє «державному службовцю» бути «підприємцем». Індивідуальних правових статусів рівно стільки, скільки людей. Кожна людина може мати конкретні права і обов'язки, передбачені відповідним цивільно-правовим договором, трудовим контрактом, шлюбним контрактом тощо, яких немає і не може бути у цей час у інших осіб. Наприклад, людина як «власник індивідуально визначеної речі», що не має аналогів (картина Пікассо, скульптура Мікеланджело).

✓ За обсягом можливої поведінки:

1. Усічений – статус, який характеризується наявністю в ньому такого елемента як правові обмеження. Усічений статус виникає у конкретної людини внаслідок здійснення нею правомірної дії (елемент спеціального статусу особи). Наприклад, для державного службовця встановлюються обмеження, передбачені Законом України «Про державну службу» (елемент спеціального статусу особи). Усічений статус також може виникати у конкретної людини як результат вчинення правопорушення (негативний правовий статус).

2. Пільговий («преференційний», «привілейований» статус) – це статус, котрий є розширеним внаслідок наявності в особи певних «пільг», «преференцій», «привілеїв», «імунітетів» як спеціальних додаткових правових можливостей, притаманних правовому статусу певної особи.

✓ За суб'єктами:

1. фізичних осіб;
2. юридичних осіб;
3. держави;

4. іноземців;
5. осіб без громадянства;
6. біженців;
7. українських громадян, які перебувають за кордоном;
8. професійний та посадовий статус інших суб'єктів.

Отже, категорія «правовий статус»:

- ✓ по-перше, нерозривно пов'язана з доктриною природного права;
- ✓ по-друге, постійно розвиваються уявлення наукової спільноти про зміст основних прав і свобод особи;
- ✓ по-третє, права і свободи особи вийшли за межі внутрішньої компетенції держави, стали предметом міжнародного захисту.

2. Структура конституційно-правового статусу людини і громадянина.

До структури конституційно-правового статусу людини громадянина належать різні елементи, які визначають місце і роль людини (особи, індивіда) в суспільстві та державі.

До таких структурних елементів конституційно-правового статусу відносять:

- ✓ громадянство (підданство),
- ✓ правосуб'єктність,
- ✓ конституційні принципи,
- ✓ права і свободи, обов'язки, гарантії їх дотримання,
- ✓ юридична відповідальність.

Загалом, «правовий статус особи» є юридичною категорією, котра пов'язана насамперед із внутрішньодержавним правом даної держави. Правовий статус особи виражає міру її свободи, визначену і гарантовану законом, забезпечену державою. В юридичній літературі та практиці взагалі немає терміну, який охоплює усіх правоздатних і дієздатних осіб у державі. Будь-яка особа, що перебуває у зв'язку з даною державою і внутрішньодержавним правом, будь-яка особа як суб'єкт права певної держави, учасник правовідносин, як правило, належить до однієї з категорій осіб, які визначаються спеціальними юридичними термінами: «підданий», «особа без громадянства», «іноземець».

Визначальним структурним елементом статусу особи в суспільстві і державі є громадянство (підданство). Як свідчать джерела Стародавнього

Риму, вільні люди мали різний статус: громадянина (патриція) або просто людини (плебея).

Громадянство (підданство) є вихідним началом формування як правового статусу людини в цілому, так і її конституційно-правового статусу зокрема. Саме громадянство встановлює постійний правовий зв'язок особи і держави. У монархіях існує інститут підданства, а в республіках – інститут громадянства. Інститут громадянства вказує на стійкий правовий зв'язок особи з державою та визначає поведінку особи з державою та поза її межами, і навпаки поведінку держави з особою як всередині країни, так і за кордоном.

Наступним структурним елементом правового статусу людини, що є пов'язаним з громадянством, є конституційна правосуб'єктність особи, тобто її правоздатність, дієздатність, деліктоздатність.

Своєрідний каркас, основу структури конституційного статусу особи становлять його принципи.

До конституційних принципів конституційно-правового статусу людини належать:

- 1) рівність;
- 2) невід'ємність і невідчужуваність прав;
- 3) пропорційність;
- 4) гуманістична спрямованість прав і свобод;
- 5) загальнодоступність;
- 6) пряма дія прав і свобод;
- 7) гарантованість;
- 8) заборона незаконного обмеження конституційних прав і свобод;
- 9) відповідність міжнародно-правовим актам.

Центральне місце у структурі конституційно-правового статусу людини і громадянина належить конституційним (основним) правам і основоположним свободам людини і громадянина. Усі інші елементи правового статусу ґрунтуються і об'єднуються навколо них.

Основні права людини – гарантована законом міра свободи (можливості) особистості, яка у відповідності з досягнутим рівнем розвитку суспільства здатна забезпечити її існування і розвиток, та закріплена у вигляді міжнародного стандарту як загальна і рівна для усіх людей.

Ознаками основних прав людини є:

1) можливості (свободи) людини діяти певним чином або утриматися від певних дій, спрямовані на задоволення потреб, без яких вона не здатна нормально існувати і розвиватися;

2) можливості, які обумовлені біосоціальною сутністю людини, належать їй від народження і не потребують «дозволу» з боку кого-небудь, у тому числі і держави. Вони не можуть бути відібрані (відчужені) і не можуть бути «дарунком» з боку держави чи будь-якої іншої організації, особи. Це природні, невідчужувані права;

3) можливості, які не обмежені територією держави і не залежать від національної приналежності людини;

4) можливості, які мають правовий характер, оскільки закріплені у правових актах, які утворені в межах держави та на міжнародному рівні.

Права людини характеризуються універсальним, природним, невідчужуваним характером, що проявляється у поширенні конституційних цінностей та благ на всіх суб'єктів (людини, громадянина, особи) на ідеї рівності та справедливості, закріплених та гарантованих нормою права.

В сучасних умовах учені дійшли висновку, що право виступає «мірилом свободи», оскільки є механізмом соціальної регуляції свободи. Його суть у тому, щоб узгодити свободу окремої людини зі свободою інших членів суспільства на основі принципу рівності. Право виступає як засобом забезпечення свободи, так і засобом обмеження рівня свободи й обсягу влади, котрі не узгоджені із суспільними потребами й уявленнями людей про добро і справедливість.

Наукові джерела містять положення про те, що загалом права і свободи відрізняються тим, що право, як правило, передбачає існування (наявність) якогось суб'єкта, на якого покладено обов'язок це право забезпечити. У той час свобода є більш широким поняттям, що передбачає обов'язок необмеженого кола осіб утримуватися від будь-яких порушень чи обмежень цієї свободи. Свобода – умова «соціального співіснування і соціального порядку», «умова становлення особистості», котра априорно дана людині як один із наріжних каменів її природи.

У розумінні свободи як здатності особи до вільного вибору, вона трактується як можливість суверенного вибору індивіда. У цьому випадку слід зважати на масштаби вибору, оскільки йдеться про свободу певного «носія свободи» від чогось (певних перешкод) та для чогось (предмет свободи). Такий вільний вибір має об'єктивні межі, які пов'язані із

відповідальністю індивіда. За таких умов моральних засад обґрунтування прав людини недостатньо.

Розуміння свободи як здатності особи до відповідального вибору. Відповідальність як аспект свободи сприяє юридизації цього явища та в окремих випадках переноситься у процедурно-процесуальну площину. Вибір оптимального варіанту поведінки зумовлюється логікою колективних дій та соціальної взаємодії, на основі чого й ґрунтуються сучасні доктрини раціональної поведінки особи.

Конституційні права і свободи мають свою систему й ознаки, що відрізняють їх від інших прав і свобод:

- ✓ по-перше, вони володіють верховенством. Усі інші права і свободи повинні відповідати їм. Вони є правовою базою для існування всіх інших прав і свобод, що деталізують їх;

- ✓ по-друге, конституційні права і свободи є нормами прямої дії і мають гарантований захист;

- ✓ по-третє, вони базуються на конституційних принципах рівності для кожного і не можуть обмежуватись чи скасовуватись.

Невід'ємним елементом правового статусу людини є основні обов'язки.

Юридичний обов'язок – гарантована законом міра суспільно необхідної (корисної) поведінки особи, яка об'єктивно зумовлена потребами існування і розвитку інших осіб, соціальних груп, націй, людства. Юридичний обов'язок – це перешкода на шляху свавілля, хаосу, всього того, що заважає нормальному розвитку людства.

Структуру юридичного обов'язку складають чотири елементи:

- ✓ необхідність здійснення певних дій або утримання від них;
- ✓ необхідність суб'єкта відреагувати на законні вимоги, які були звернені до нього уповноваженою стороною;

- ✓ необхідність не перешкоджати контрагенту користуватися тим благом, на яке він має право;

- ✓ необхідність нести відповідальність за невиконання цих вимог.

Зміст юридичного обов'язку складають варіанти необхідної поведінки, що слугують гарантією використання наданих суб'єктам можливостей. Визначені у Конституції України обов'язки не мають прямої дії і вони є програмними положеннями, які конкретизуються спеціальним законодавством.

Самостійним і основним елементом структури правового статусу людини є гарантії забезпечення конституційно-правового статусу. Серед гарантій можна виділити: судовий захист прав і свобод людини, правову допомогу кожній людині, гарантії при здійсненні правосуддя тощо.

3. Правові підстави обмеження прав людини і громадянина.

Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (ст. 64). Слід погодитись із вітчизняними та зарубіжними науковцями, що обмеження прав людини може бути загальним та конкретно-індивідуальним.

У першому випадку обмеження прав людини є наслідком настання певного правового режиму чи стану, пов'язаного з потребами захисту національної безпеки та оборони. Задля забезпечення національної безпеки, в умовах реальної загрози нормального функціонування інститутам публічної влади та суспільства існує можливість обмеження деяких прав людини. Таке обмеження ґрунтується на надзвичайному характері загроз соціальним, політичним, економічним, інформаційним засадам суспільства, що несуть в собі потенційну загрозу їх сталого розвитку. Воно може здійснюватися з метою відвернення загроз від найважливіших життєвих благ людей (життя і здоров'я, забезпечення мінімальних життєвих благ для існування тощо).

Права людини можуть бути обмежені з метою забезпечення громадського порядку і безпеки та запобіганню масовим безпорядкам та заворушенням. Причиною таких обмежень може служити припинення масових заворушень, якщо вони загрожують правам, здоров'ю людей, належному функціонуванню публічних служб тощо. В Україні такі обмеження застосовувалися судами щодо місця і часу проведення мітингів та зібрань з метою забезпечення упорядкованого функціонування установ та закладів, функціонування державних і муніципальних служб тощо. Даний критерій обмеження не може застосовуватися таким чином, щоб створювати істотні перепони у здійсненні суб'єктивного публічного права.

Права людини можуть бути обмежені з метою забезпечення поваги до прав та свобод інших людей. Досліджуючи проблематику обмеження прав і свобод людини, О. Осинська дає таке його визначення: «це законодавче звуження змісту та (або) обсягу прав і свобод людини щодо її можливостей мати, володіти, користуватися й розпоряджатися

соціальними цінностями, свободою дій і поведінки з метою захисту суверенітету й територіальної цілісності або громадського порядку, забезпечення економічної й інформаційної безпеки, для охорони здоров'я, суспільної моралі й забезпечення захисту прав і свобод людини та є показником державних стандартів рівня життя людини».

Так згідно зі ст. 29 Загальної декларації прав людини 1948 року, кожна людина здійснюючи права і свободи, може піддаватися установленям законом обмеженням, зокрема «з метою забезпечення належного визнання й поваги прав і свобод інших, задоволення справедливих вимог моралі, громадського порядку й загального добробуту в демократичному суспільстві». Питання моральності є завжди тісно пов'язані із релігійними питаннями, культурою, традиціями та звичаями, які є звичайними для конкретної спільноти.

У юридичній літературі одним із основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави, є правове регулювання (від лат. *regulare* – спрямовувати, впорядковувати).

Правове регулювання забезпечується за допомогою спеціально створеного державою механізму. Головними складовими елементами цього механізму є:

- а) норми права;
- б) юридичні факти;
- в) правові відносини;
- г) акти реалізації прав та обов'язків суб'єктів суспільних відносин, тобто дії цих суб'єктів у межах приписів відповідних правових норм;
- д) правові санкції щодо порушників норм права.

Обмеження прав людини стосується втручання у приватну автономію особи. З точки зору систематики юридичних засобів втручання у приватну автономію здійснюється державою шляхом правового регулювання, конкретизації та інтерпретації закону. Ідея втручання як легітимного впливу у сфері приватної автономії ґрунтується на тому, що найбільш ефективним гарантом прав людини є держава, одночасно являючись найпотенційнішим їх порушником.

Основні права і свободи можуть бути обмежені виключно у випадках, передбачених Конституцією України (ст. 64). Зазначене положення не містить конкретних критеріїв обмеження прав і свобод людини. Поряд з цим, лише визначається коло конституційних прав і

свобод, які не підлягають обмеженню в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Щодо гарантованості приватної автономії особи, то відповідно до ч. 2 ст. 58 Конституції ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення. Така норма повинна носити правовий характер і не встановлювати надмірні обмеження у реалізації прав людини, принижувати честь і гідність особи. Законом є лише той правовий акт, яким у встановленому порядку набрав чинності і не володіє зворотною силою.

Варто пам'ятати про презумпцію невинуватості (ст. 62 Конституції) – це припущення, що особа є невинуватою у вчиненні правопорушення до тих пір, поки її вину не буде доведено судом в установленому законом порядку. Тягар доказування покладається на осіб, які на основі закону уповноважені вести кримінальне переслідування особи (дознавач, слідчий, прокурор). Докази повинні бути отримані виключно законним шляхом. Якщо існують сумніви у законності отримання доказів (проникнення в житло особи для обшуку без судового дозволу тощо), такі докази не можуть покладатися в основу обвинувачення особи і вони не підлягають оцінці судом. Особисте зізнання особи у вчиненні злочину не має юридичної сили, оскільки виникає необхідність судової перевірки обставин отримання такого зізнання, щоб воно не викликало сумнівів щодо його вірогідності. З презумпції невинуватості випливає, що всі сумніви стосовно доведеності вини особи тлумачаться на її користь. У випадку неправомірного притягнення особи до кримінальної відповідальності, вона може вимагати у судовому порядку відшкодування матеріальної та моральної шкоди. Згідно ст. 61 Конституції України особа не може бути притягнута до відповідальності двічі за одне і те ж саме правопорушення.

Згідно принципів права юридична відповідальність повинна мати індивідуальний характер. Притягнення до юридичної відповідальності можливе лише щодо тієї особи, яка безпосередньо вчинила правопорушення, а не членів її сім'ї, родичів та близьких. При визначенні міри покарання враховується вік, стать, особа правопорушника, час, місце вчинення правопорушення, обтяжуючі та пом'якшуючі вину обставини тощо.

4. Права людини в умовах особливих правових режимів надзвичайного та воєнного стану.

Особливі правові режими, під якими будуть розумітися надзвичайний стан і воєнний стан – складні комплексні правові інститути, при проголошенні яких вносяться зміни у регулюванні багатьох сторін суспільно-політичного життя. Наприклад, в умовах воєнного та надзвичайного стану можуть вноситися тимчасові зміни в систему державних органів, може на час змінюватися статус органів місцевого самоврядування.

Правовий режим воєнного та надзвичайного стану регулюється, в першу чергу, Конституцією України, а також Законом України «Про правовий режим воєнного стану» і Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану». Звернемося до норм цих законів.

Надзвичайний стан – це особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до законодавства 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.

Воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводитьися в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Одразу ж зауважимо, що у цьому питанні нами буде розглядатися лише один аспект застосування особливих правових режимів – вплив їх на правове положення людини і громадянина. За дужками залишимо питання процедури введення надзвичайного і воєнного стану, а також – міри, пов’язані зі зміною правового положення людини і громадянина, передбачені законодавством України. Таким чином ми розглянемо конституційні передумови застосування заходів, передбачених законами «Про правовий режим надзвичайного стану» і «Про правовий режим воєнного стану» у сфері правового положення людини і громадянина.

Крім різних елементів усередині правового положення людини і громадянина можна виділити різні рівні регулювання. Тому наша увага буде сконцентрована на конституційному рівні правового регулювання, таким чином, йтиметься про основи правового положення людини і громадянина.

Основи правового положення людини і громадянина містять у собі:

- ✓ загальну правосуб’єктність;
- ✓ конституційні принципи взаємовідносин людини і громадянина із суспільством і державою;
- ✓ конституційні принципи громадянства;
- ✓ основні, конституційні права і свободи, законні інтереси;
- ✓ конституційні обов’язки;
- ✓ конституційні гарантії правового положення;
- ✓ конституційну відповідальність.

Примітно, що в Конституції України надзвичайний стан згадується саме в контексті правового положення людини і громадянина не тільки спочатку, але і найбільш розгорнуто, у ст. 64 другого розділу Конституції, присвяченій саме правовому положенню людини і громадянина. І вже після, у ст. 85 глави четвертої Конституції, присвяченій Парламенту України й у 106 глави п’ятої Конституції, присвяченій Президенту, згадується надзвичайний стан у контексті повноважень відповідних органів по його введенню і затвердженню.

Зіставимо обсяг розглянутих статей Конституції України:

Стаття 64: Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені

статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 цієї Конституції.

Стаття 85. Верховна Рада України ... затверджує протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації.

Стаття 106: Президент України ... приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України; приймає 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.

Очевидно, що більш детальна характеристика надзвичайного стану, надана в ст. 64 Конституції України, обумовлена не тільки тим, що це перше згадування про воєнний та надзвичайний стан у Конституції, що глава про правове положення людини і громадянина просто передує главам про Президента та Верховну Раду, але і тим особливим значенням, що надається правам і свободам людини і громадянина в правовій системі сучасної України взагалі, і в умовах воєнного та надзвичайного стану, зокрема.

Власне, розташування глав у Конституції відображає ту ж закономірність, адже стаття 2 Конституції України про основи конституційного ладу України закріплює положення про те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Аналіз вищезгаданих конституційних положень дає всі підстави стверджувати, що на передстатусні елементи правового положення людини і громадянина правовий режим воєнного та надзвичайного стану не впливає. Ні правосуб'єктність, ні принципи взаємовідносин людини і громадянина із суспільством та державою, ні громадянство в умовах надзвичайного стану не змінюють свого чи змісту обсягу.

Зміни стосуються:

✓ по-перше, прав, свобод та обов'язків, тобто правового статусу;

✓ по-друге – гарантій правового положення та питань відповідальності, тобто пост-статусних елементів.

Питання, пов'язані з обмеженням прав і свобод людини і громадянина, знаходять своє відображення в розглянутій ст. 64 Конституції України: частина друга цієї статті містить вказівку на ті права і свободи, а також гарантії, що не підлягають обмеженню навіть в умовах надзвичайного стану. Як відомо, такі конституційні права і свободи називаються абсолютними.

Не підлягають обмеженню положення наступних норм Конституції України:

1. Право на громадянство (ст. 25);
2. Право на життя (ст. 27);
3. Право на повагу до гідності (ст. 28);
4. Право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29);
5. Право на звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування (ст. 40);
6. Право на житло (ст. 47);
7. Право на шлюб (ст. 51);
8. Заборона насильства над дитиною (ст. 52);
9. Право знати свої обов'язки (ст. 57).

Крім того, у частині гарантій правового положення людини і громадянина не підлягають обмеженню:

1. Право на судовий захист прав і свобод (ст. 55);
2. Право на одержання кваліфікованої юридичної допомоги (ст. 59);
3. Заборона двічі притягувати до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення (ст. 62);
4. Заборона виконувати явно злочинні накази (ст. 60);
5. Право на відшкодування державою шкоди, заподіяного незаконними діями (чи бездіяльністю) органів державної чи влади їхніх посадових осіб (ст. 56);
6. Заборона зворотної сили закону, що встановлює чи обтяжує відповідальність (ст. 58);
7. Презумпція невинуватості (ст. 62).

Таким чином, як бачимо, найбільшою мірою Конституцією захищаються від обмежень особисті права і свободи, а також їх гарантії.

Аналізуючи норми законів «Про правовий режим воєнного стану», «Про правовий режим надзвичайного стану», робимо висновок, що в умовах цих режимів існують такі обмеження реалізації прав і свобод людини та громадянина.

I. Основні обмеження:

- ✓ встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування по території;
- ✓ обмеження руху транспортних засобів та їх огляд;
- ✓ посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства;
- ✓ заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом;
- ✓ заборона страйків.

II. Додаткові обмеження:

- ✓ тимчасова чи безповоротна евакуація людей з місць, небезпечних для проживання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових жилих приміщень;
- ✓ встановлення для юридичних осіб квартирної повинності для тимчасового розміщення евакуйованого або тимчасово переселеного населення, аварійно-рятувальних формувань та військових підрозділів, залучених до подолання надзвичайних ситуацій;
- ✓ тимчасова заборона будівництва нових, розширення діючих підприємств та інших об'єктів, діяльність яких не пов'язана з ліквідацією надзвичайної ситуації або забезпеченням життєдіяльності населення та аварійно-рятувальних формувань;
- ✓ запровадження особливого порядку розподілення продуктів харчування і предметів першої необхідності;
- ✓ мобілізація та використання ресурсів підприємств, установ і організацій, незалежно від форми власності, для відвернення небезпеки та ліквідації надзвичайних ситуацій з обов'язковою компенсацією понесених втрат;
- ✓ зміна режиму роботи підприємств, установ, організацій усіх форм власності, переорієнтація їх на виробництво необхідної в умовах воєнного чи надзвичайного стану продукції;
- ✓ усунення від роботи в разі неналежного виконання своїх обов'язків, керівників державних підприємств, установ і організацій, від

діяльності яких залежить нормалізація обстановки та покладення тимчасового виконання обов'язків зазначених керівників на інших осіб;

- ✓ запровадження комендантської години;
- ✓ перевірка документів у громадян (проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу і вантажів, службових приміщень та житла громадян);
- ✓ обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв;
- ✓ тимчасове вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної і холодної зброї та боєприпасів;
- ✓ регулювання роботи цивільних теле- та радіоцентрів, заборона роботи аматорських радіопередавальних засобів та радіовипромінювальних пристроїв особистого і колективного користування;
- ✓ особливі правила користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі;
- ✓ порушення у порядку, визначеному Конституцією і законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських організацій в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Разом з тим, звертаємо увагу, що у разі введення воєнного стану Україна відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права негайно повідомляє через Генерального секретаря ООН державам, які беруть участь у цьому пакті, про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом, та про межу цих відхилень і причини прийняття такого рішення. У повідомленні зазначається також дата припинення дії відповідних відхилень від зобов'язань, передбачених Міжнародним пактом про громадянські та політичні права. Про зміни межі відхилень від зобов'язань за Міжнародним пактом про громадянські та політичні права або строку дії обмежень прав і свобод та причин прийняття такого рішення Україна також повідомляє Генерального секретаря ООН.

Безумовно, тільки конституційним регулюванням правове положення людини і громадянина в умовах особливих правових режимів надзвичайного і воєнного стану не вичерпується, але основи регулювання і вихідна система закладаються саме в Конституції.

ЛЕКЦІЯ 5. КОНСТИТУЦІЙНИЙ СТАТУС ГРОМАДЯНСЬКИХ СТАНІВ ОСОБИ В УКРАЇНІ

1. Поняття та способи набуття громадянства.
2. Правовий статус громадянина України.
3. Правовий статус іноземців та осіб без громадянства в Україні.
4. Правовий статус біженців та внутрішньо переміщених осіб в Україні.
5. Гарантії прав внутрішньо переміщених осіб.
6. Правове регулювання міграції в Україні.

1. Поняття та способи набуття громадянства.

Громадянство – це правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках. Громадянство служить передумовою і основою правового статусу громадянина. Надаючи людині громадянство, держава бере на себе обов'язок забезпечити реалізацію її прав та свобод у повному обсязі, а також захист в Україні та за її межами.

Загальна Декларація прав людини ООН 1948 року проголошує право кожної людини на громадянство і його непорушність. Ніхто не може бути позбавлений свого громадянства чи права його змінити.

Права громадянина, на відміну від прав людини, охоплюють сферу відносин індивіда з державою, у якій громадянин розраховує не тільки на захист своїх прав від незаконного втручання, але й на активне сприяння держави в їхній реалізації. Це означає, що права громадянина хоча і тісно пов'язані з правами людини, але не тотожні їм. Права людини – це так зване «природне право в його сучасному розумінні», іншими словами «загальносоціальне» (котре виникає та існує незалежно від держави). Водночас особливим інститутом конституційного права є саме інститут громадянства, оскільки виступає одним з основних атрибутів державності.

Цікавим є питання становлення інституту громадянства, адже за часів Стародавньої Греції та Риму громадянство було особливим привілеєм, відсутність якого позбавляло інших осіб-негромадян цілого ряду особистих та політичних прав. Але водночас боротьба за можливість отримати такі права призвели до розвитку інституту громадянства. Римляни подарувавши громадянство простому народу, щоб уникнути бунту та протистоянням, не хотіли позбавляти себе особливого привілейованого стану. Звідси ми розуміємо громадянство за

народженням та за походженням. Така диференціація щодо розуміння громадянства, у подальшому з розвитком цивілізації, призводить до наявності у особи двох та більше громадянств – це так звані біпатриди. В епоху феодалізму, з формуванням монархій, статус громадянина замінюється на статус підданого. Піддані мали обмежені політичні права, а в колоніальних країнах не мали жодних прав. В епоху перших буржуазних революцій ідеї про національну єдність та рівність відроджують принцип єдиного громадянства.

Сучасний інститут єдиного громадянства не обмежує, а навпаки захищає права людей на громадянство. При цьому єдине громадянство встановлюється в унітарних державах. У державах з федеративною формою устрою громадянство, як правило, є подвійним. Особа тут є одночасно громадянином союзу і громадянином суб'єкта федерації.

Філіація (від лат. *filius* – син) – набуття громадянства за народженням.

У порядку філіації громадянство набувається на підставі двох принципів:

✓ громадянство за принципом «права ґрунту» (*jus soli*) означає, що дитина стає громадянином тієї держави, на території якої вона народилася. При цьому громадянство його батьків не має значення. Принцип «права ґрунту», який ще називають територіальним принципом, застосовується в основному в країнах Латинської Америки (закріплений у законодавстві 14 держав цього регіону), у тому числі й в Аргентині. Тому, наприклад, дитина, яка народилася від громадян України в Аргентині, нарівні з українським громадянством одержить і аргентинське громадянство (у такий спосіб виникає подвійне громадянство), у той час як дитина, яка народилася від громадян Аргентини за кордоном, тобто за межами території Аргентини, визнається іноземцем. Водночас слід враховувати, що принцип «права ґрунту» у чистому вигляді не застосовується;

✓ громадянство за принципом «права крові» (*jus sanguinum*) – тут дитина набуває громадянства батьків незалежно від місця народження. Існує дві концепції «права крові». Перша з них заснована на принципі «єдності сім'ї», тобто на верховенстві в родині чоловіка. Її значення полягає в тому, що при розрізненні громадянства батьків дитина наслідує громадянство батька, і лише позашлюбна дитина набуває громадянства матері. Друга концепція заснована на рівноправності

батьків, і відповідно до неї дитина при різному громадянстві батьків одержує громадянство батька або матері.

До речі, набуття громадянства у зв'язку з народженням слід від-різняти від визначення належності до громадянства. Належність до громадянства визначається законом шляхом установаження кола осіб, які вважаються (які є) громадянами даної держави або такими, що визнаються її громадянами.

Філіація це єдиний, первинний спосіб набуття громадянства, всі інші способи є вторинними, похідними.

Натуралізація (укорінення) – це індивідуальне надання грома-дянства за умови прохання зацікавленої особи. Принцип натуралізації (укорінення) належить до вольових, оскільки, як правило, потребує виконання певних формальностей з боку зацікавленої особи.

Є три основні види натуралізації:

- ✓ за клопотанням особи;
- ✓ на підставі закону чи іншого внутрішньодержавного акта;
- ✓ на підставі міжнародного договору.

Потрібно наголосити, що такий поділ не є однозначним, оскільки деякі види набуття громадянства можна віднести відразу до двох чи навіть трьох видів.

Надання громадянства за клопотанням особи є найбільш розповсюдженим способом натуралізації. Він передбачає, що особа, яка хоче набути громадянство, звертається до компетентних органів держави з відповідним клопотанням. При цьому вказана особа має виконати низку умов, які передбачені у національному законодавстві держави, громадянство якої вона хоче набути.

Надання громадянства на підставі закону чи іншого внутріш-ньодержавного акту, хоча і належить до вольового способу набуття громадянства, однак не завжди відбувається за ініціативою особи. Воно може бути наслідком укладання шлюбу, усиновлення, встановлення опіки, визнання батьківства, вступу на військову чи державну службу.

Надання громадянства на підставі міжнародного договору, як правило, має місце у випадку територіальних змін: обміну територіями, переходу частини території однієї держави до іншої, об'єднанні та відділенні держав. У рамках цього виду натуралізації розрізняють: оптацію, трансферт.

Оптація – це вид натуралізації, при якому особа, котра проживає на території, що переходить до іншої держави, може вибрати, або залишитися

на певній території і набути нове громадянство, чи переїхати на іншу територію своєї держави, зберігши попереднє громадянство. Як приклад оптації можна назвати обмін територією між СРСР та Польщею на підставі угоди, укладеної 6 липня 1945 р.4, а також між СРСР та Чехословацькою Республікою відповідно до угоди від 29 червня 1945 р.⁴⁹ Так, ст. 2 Протоколу до останнього договору передбачала, що громадяни Чехословацької Республіки, які проживають у прикордонній зоні, у разі переїзду в СРСР набувають його громадянства.

Трансферт дуже схожий на оптацію, однак у цьому випадку «вибір» громадянства відбувається примусово. Потрібно зазначити, що міжнародне право забороняє автоматичну зміну громадянства. Про це, зокрема, згадується у ст. 4 Європейської конвенції про громадянство 1997 р. та в низці інших документів. Проте останнє не стосується правонаступництва, саме в цьому разі найчастіше має місце трансферт. Прикладом є надання громадянства ФРН усім громадянам НДР у 1990 р. під час об'єднання Німеччини.

До набуття громадянства також треба віднести відновлення в громадянстві, яке може відбуватися двома шляхами:

- ✓ реінтеграції;
- ✓ репатріації.

Реінтеграція – це відновлення громадянства особи, яка його раніше втратила або вийшла з нього.

Репатріація – відновлення громадянства особи через повернення в державу громадянства, якщо вона опинилася на території іншої держави внаслідок обставин, що не залежать від її волі. Такий спосіб відновлення громадянства найчастіше застосовують стосовно біженців, військовополонених та інтернованих осіб.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про громадянство» від 18 січня 2001 року, громадянами України є:

- ✓ усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 року) постійно проживали на території України;

- ✓ особи, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Законом України «Про громадянство України» (13 листопада 1991 року) проживали в Україні і не були громадянами інших держав;

✓ особи, які прибули в Україну на постійне проживання після 13 листопада 1991 року і яким у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року органами внутрішніх справ України внесено запис «громадянин України», а також діти таких осіб, які прибули разом з батьками в Україну, якщо на момент прибуття в Україну вони не досягли повноліття;

✓ особи, які набули громадянства України відповідно до законів України та міжнародних договорів України.

2. Правовий статус громадянина України.

Центральне місце у регулюванні громадянства в Україні займає Конституція України та Закон України «Про громадянство України», в якому визначено підстави належності до громадянства України, підстави його набуття та припинення, повноваження відповідних органів, порядок розгляду заяв і подань та виконання рішень, пов'язаних з громадянством України.

Громадянин України – особа, яка набула громадянство України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України.

В законодавстві знайшли своє відображення такі принципи громадянства:

1) єдиного громадянства – громадянства держави Україна, що виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України. Якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається також лише громадянином України;

2) запобігання виникненню випадків безгромадянства;

3) неможливості позбавлення громадянина України громадянства України;

4) визнання права громадянина України на зміну громадянства;

5) неможливості автоматичного набуття громадянства України іноземцем чи особою без громадянства внаслідок укладення шлюбу з громадянином України або набуття громадянства України його дружиною (чоловіком) та автоматичного припинення громадянства України одним з подружжя внаслідок припинення шлюбу або припинення громадянства України другим з подружжя;

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.

Крім того, у Декларації про державний суверенітет України закріплено принцип рівності перед законом усіх громадян України незалежно від походження, соціального і майнового стану та інших обставин, а отже – і від способу набуття громадянства України.

Громадянство України набувається:

1) за народженням;

2) за територіальним походженням; 113 ТЕМА 5. Конституційний статус громадянських станів особи в Україні

3) внаслідок прийняття до громадянства;

4) внаслідок поновлення у громадянстві;

5) внаслідок усиновлення;

6) внаслідок встановлення над дитиною опіки чи піклування, влаштування дитини в дитячий заклад чи заклад охорони здоров'я, в дитячий будинок сімейного типу чи прийомну сім'ю або передачі на виховання в сім'ю патронатного вихователя;

7) внаслідок встановлення над особою, визнаною судом недієздатною, опіки;

8) у зв'язку з перебуванням у громадянстві України одного чи обох батьків дитини;

9) внаслідок визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства;

10) за іншими підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

Дитина, батьки якої на момент народження перебували в громадянстві України, є громадянином України незалежно від того, чи народилася вона на території України чи за її межами.

При різному громадянстві батьків, з яких один на момент народження дитини перебував у громадянстві України, дитина є громадянином України:

1) якщо вона народилася на території України;

2) якщо вона народилася за межами республіки, але батьки або один з них у цей час постійно проживали на території України.

При різному громадянстві батьків, з яких один на момент народження дитини перебував у громадянстві України, якщо в цей час обоє з

батьків постійно проживали за межами України, громадянство дитини, яка народилася за межами України, визначається за письмовою згодою батьків.

Дитина, один з батьків якої на момент її народження перебував у громадянстві України, а інший був особою без громадянства чи невідомим, є громадянином України незалежно від місця її народження.

Особа, яка народилася на території України, одному з батьків якої надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, і не набула за народженням громадянства жодного з батьків або набула за народженням громадянство того з батьків, якому надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, є громадянином України.

Особа, яка народилася на території України від іноземця і особи без громадянства, які на законних підставах проживають на території України, і не набула за народженням громадянства того з батьків, який є іноземцем, є громадянином України. Новонароджена дитина, знайдена на території України, обоє з батьків якої невідомі (знайда), є громадянином України. Особа, яка має право на набуття громадянства України за народженням, є громадянином України з моменту народження. Набуття громадянства України дітьми віком від 14 до 18 років може відбуватися лише за їхньою згодою. Іноземні громадяни та особи без громадянства можуть бути за їх клопотаннями прийняті до громадянства України.

Умовами прийняття до громадянства України є:

1) визнання і дотримання Конституції України та законів України, що засвідчується особою у поданій в установленому порядку заяві про прийняття до громадянства України;

2) знання основ Конституції України, історії України. Складання іспитів з основ Конституції України, історії України здійснюються в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

3) подання декларації про відсутність іноземного громадянства (для осіб без громадянства) або зобов'язання припинити іноземне громадянство (для іноземців). Іноземці, які перебувають у громадянстві (підданстві) кількох держав, подають зобов'язання припинити громадянство (підданство) цих держав; іноземці, яким надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, замість зобов'язання припинити іноземне громадянство подають декларацію про відмову особи, якій надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, від іноземного громадянства. Подання зобов'язання припинити іноземне громадянство не вимагається від іноземців, які є громадянами (підданими) держав,

законодавство яких передбачає автоматичне припинення особами громадянства (підданства) цих держав одночасно з набуттям громадянства іншої держави, або якщо міжнародні договори України з іншими державами, громадянами яких є іноземці, передбачають припинення особами громадянства цих держав одночасно з набуттям громадянства України;

4) безперервне проживання на законних підставах на території України протягом останніх п'яти років. Ця умова не поширюється на іноземців чи осіб без громадянства, які перебувають у шлюбі з громадянином України понад два роки, і на іноземців чи осіб без громадянства, які перебували з громадянином України понад два роки у шлюбі, що припинився внаслідок його смерті. Однак, дворічний термін перебування у шлюбі з громадянином України не застосовується до іноземців і осіб без громадянства, яким було надано дозвіл на імміграцію. Для осіб, яким надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, термін безперервного проживання на законних підставах на території України встановлюється на три роки з моменту надання їм статусу біженця в Україні чи притулку в Україні, а для осіб, які в'їхали в Україну особами без громадянства, – на три роки з моменту в'їзду в Україну. Для іноземців та осіб без громадянства, які в установленому законодавством України порядку проходять військову службу за контрактом у Збройних Силах України, термін безперервного проживання на законних підставах на території України встановлюється на три роки з моменту набрання чинності контрактом про проходження військової служби у Збройних Силах України;

5) отримання дозволу на імміграцію. Ця умова не поширюється на осіб, яким надано статус біженця в Україні або притулок в Україні, та на іноземців і осіб без громадянства, які в установленому законодавством України порядку проходять військову службу у Збройних Силах України або які прибули в Україну на постійне проживання до набрання чинності Законом України «Про імміграцію» (7 серпня 2001 року) і мають у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року відмітку про прописку або отримали посвідку на постійне проживання в Україні;

б) володіння державною мовою відповідно до рівня, визначеного Національною комісією зі стандартів державної мови. Складання іспитів на визначення рівня володіння державною мовою здійснюється в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

7) наявність законних джерел існування. Ця умова не поширюється на осіб, яким надано статус біженця в Україні або притулок в Україні.

Зазначені вимоги можуть не враховуватись лише у виняткових випадках за рішенням Президента України щодо окремих осіб, які мають визначні заслуги перед Українською державою.

Спрощений порядок надання громадянства України може застосовуватись до жінок, які одружені з громадянами України, на їх прохання, і за умови відмови від іноземного громадянства.

До громадянства України не приймаються особи, які:

- 1) вчинили злочин проти людства чи здійснювала геноцид;
- 2) засуджені в Україні до позбавлення волі за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину (до погашення або зняття судимості) з урахуванням рівня загрози для національної безпеки держави;
- 3) вчинили на території іншої держави діяння, яке визнано законодавством України тяжким або особливо тяжким злочином;
- 4) своїми протиправними діями створює/створювала загрози національній безпеці України в розумінні Закону України «Про національну безпеку України».

Громадянство України припиняється:

- 1) внаслідок виходу з громадянства України;
- 2) внаслідок втрати громадянства України;
- 3) за підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

Вихід із громадянства України не допускається, якщо особі, яка клопоче про вихід з громадянства України, в Україні повідомлено про підозру у вчиненні кримінального правопорушення або стосовно якої в Україні є обвинувальний вирок суду, що набрав законної сили і підлягає виконанню.

Вихід дітей віком від 14 до 18 років з громадянства України може відбуватися лише за їхньою згодою.

Громадянство України втрачається у таких випадках:

- 1) добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття. Добровільним набуттям громадянства іншої держави вважаються всі випадки, коли громадянин України для набуття громадянства іншої держави повинен був звертатися із заявою чи клопотанням про таке

набуття відповідно до порядку, встановленого національним законодавством держави, громадянство якої набуто.

Не вважаються добровільним набуттям іншого громадянства такі випадки:

а) одночасне набуття дитиною за народженням громадянства України та громадянства іншої держави чи держав;

б) набуття дитиною, яка є громадянином України, громадянства своїх усиновителів унаслідок усиновлення її іноземцями;

в) автоматичне набуття громадянином України іншого громадянства внаслідок одруження з іноземцем;

г) автоматичне набуття громадянином України, який досяг повноліття, іншого громадянства внаслідок застосування законодавства про громадянство іноземної держави, якщо такий громадянин України не отримав документ, що підтверджує наявність у нього громадянства іншої держави.

2) набуття особою громадянства України внаслідок обману, свідомого подання неправдивих відомостей або фальшивих документів, у тому числі невиконання зобов'язань, взятих особою в зобов'язанні припинити іноземне громадянство, у зобов'язанні про складання іспитів з основ Конституції України, історії України та на рівень володіння державною мовою;

3) добровільний вступ на військову службу іншої держави, яка відповідно до законодавства цієї держави не є військовим обов'язком чи альтернативною (невійськовою) службою.

Рішення про оформлення набуття громадянства України скасовується, якщо особа набула громадянство України шляхом обману, внаслідок подання свідомо неправдивих відомостей або фальшивих документів, приховування будь-якого суттєвого факту, за наявності якого особа не може бути громадянином України.

Дії та бездіяльність посадових і службових осіб, які порушують порядок та строки розгляду справ про громадянство і виконання рішень з питань громадянства, можуть бути оскаржені у судовому та адміністративному порядку.

Особи, які постійно проживають за кордоном, оскаржують неправомірні дії чи бездіяльність посадових осіб дипломатичних представництв чи консульських установ України у встановленому законом порядку до суду.

3. Засади конституційно-правового статусу іноземців та осіб без громадянства в Україні.

Конституція України визнає права іноземців та осіб без громадянства в Україні. Іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Іноземцям в Україні може надаватися статус біженця, притулок, створюватися умови для натуралізації. Здійснення іноземцями своїх прав не може завдавати шкоди національним інтересам України.

Особливістю конституційно-правового статусу іноземців та осіб без громадянства в Україні є те, що, з одного боку, їм забезпечують фактичні та юридичні передумови для реалізації прав та свобод, а з іншого – встановлюють певні законодавчі обмеження, що відповідають нормам міжнародного права.

У контексті сучасної глобалізації ускладнюються міграційні потоки. У цьому процесі значна роль належить і Україні, яка є країною, з якої виїхало чимало громадян, в'їхало багато іноземців, частина з яких є біженцями, а також є транзитною країною на шляху міграційних потоків, переважно із країн Азії та Африки в країни ЄС. Все це обумовлює актуальність правового регулювання міграції в Україні та визначення правового статусу біженців в Україні.

Засади конституційно-правового статусу іноземців та осіб без громадянства в Україні визначені в Конституції України, у відповідних міжнародних договорах України та у законах України, зокрема: «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року і «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 року.

Конституційно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства в Україні – це сукупність прав, свобод і обов'язків іноземців та осіб без громадянства на території України, які визначаються нормами внутрішньодержавного та міжнародного права України.

Поняття «іноземці» на думку деяких конституціоналістів охоплює дві категорії осіб – «іноземний громадянин» та «особа без громадянства». На думку інших конституціоналістів, поняття «іноземці» співпадає із поняттям «іноземний громадянин», а поняття «особа без громадянства» є окремим поняттям, яке не охоплюється поняттям «іноземець». Друга позиція є більш вірною, оскільки у ст. 26 Конституції України та у Законі

України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» поняття «іноземці» та поняття «особи без громадянства» є окремими, а поняття «іноземці» охоплює тільки іноземних громадян (підданих).

Згідно ст.1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» іноземець – це особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав. Іноземець, який перебуває в Україні, підпадає під дію суверенної влади держави перебування і перебуває під її юрисдикцією, а також на нього поширюється дія відповідних норм міжнародного права. Водночас іноземний громадянин зберігає правовий зв'язок зі своєю державою, дотримується її законів і користується її захистом.

Особа без громадянства (апатрид) – особа без громадянства - особа, яка не розглядається як громадянин будь-якою державою в силу дії її закону. Особи без громадянства перебувають під захистом законів держави проживання і міжнародного права. Згідно ст.1 Конвенції ООН Про статус апатридів від 28 вересня 1954 року апатрид – це особа, яка не розглядається як громадянин будь-якою державою згідно з її законодавством.

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

Іноземці та особи без громадянства зобов'язані неухильно додержуватися Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей, інтереси суспільства та держави.

Якщо іноземною державою встановлено обмеження щодо реалізації прав і свобод громадян України, то Кабінет Міністрів України може встановити відповідний порядок реалізації прав і свобод громадян цієї держави на території України.

Здійснення іноземцями своїх прав не може завдавати шкоди національними інтересам України. Іноземці та особи без громадянства в Україні, на відміну від громадян України, не мають цілу низку політичних прав, зокрема: право бути обирати та бути обраним, право на державну службу, право на службу в органах місцевого самоврядування, право на участь в діяльності політичних партій; а також окремі економічні права, зокрема: право на безоплатну приватизацію житла та земельних ділянок.

Свої права іноземці та особи без громадянства захищають шляхом звернення до суду або інших державних органів України. Також окремі

свої права іноземні громадяни та піддані можуть реалізувати через консульські установи відповідних держав в Україні, громадянами або підданими яких вони є. Наприклад, для реалізації іноземними громадянами або підданими їх права обирати парламент власної держави у дипломатичних і консульських установах відповідних держав в Україні створюються закордонні виборчі дільниці.

Іноземці та особи без громадянства можуть в'їжджати в Україну за дійсними паспортними документами. При цьому іноземці та особи без громадянства повинні одержати у встановленому порядку в'їзну візу, якщо інше не передбачено законодавством України.

Віза – дозвіл, наданий уповноваженим органом України в установленій законодавством формі, необхідний для в'їзду або для транзитного проїзду через територію України протягом відповідного строку.

В'їзд в Україну іноземцю та особі без громадянства не дозволяється:

- ✓ в інтересах забезпечення національної безпеки України та запобігання іншим протиправним діям, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України, або боротьби з організованою злочинністю;

- ✓ якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України та інших осіб, які проживають в Україні;

- ✓ якщо при клопотанні про в'їзд в Україну така особа подала про себе завідомо неправдиві відомості або підроблені документи;

- ✓ якщо паспортний документ такої особи, віза підроблені, зіпсовані чи не відповідають устанавленому зразку або належать іншій особі;

- ✓ якщо така особа порушила у пункті пропуску через державний кордон України правила перетинання державного кордону України, митні правила, санітарні норми чи правила або не виконала законних вимог посадових та службових осіб органів охорони державного кордону, митних та інших органів, що здійснюють контроль на державному кордоні;

- ✓ якщо під час попереднього перебування на території України іноземець або особа без громадянства не виконали рішення суду або органів державної влади, уповноважених накладати адміністративні стягнення, або мають інші не виконані майнові зобов'язання перед

державою, фізичними або юридичними особами, включаючи пов'язані з попереднім видворенням, у тому числі після закінчення терміну заборони подальшого в'їзду в Україну;

✓ якщо така особа з порушенням встановленого законодавством України порядку здійснила в'їзд на тимчасово окуповану територію України або до району проведення антитерористичної операції чи виїзд з них або вчинила спробу потрапити на ці території поза контрольними пунктами в'їзду-виїзду.

Рішення про заборону в'їзду в Україну строком на три роки приймається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, Службою безпеки України або органом охорони державного кордону, або уповноваженим підрозділом Національної поліції України. У разі невиконання рішення про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства забороняється подальший в'їзд в Україну на десять років, що додається до частини строку заборони в'їзду в Україну, який не впливає до моменту прийняття повторного рішення про заборону в'їзду в Україну.

Іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, мають право у встановленому порядку вільно залишити територію України, крім випадків, встановлених законом.

Виїзд з України іноземцю або особі без громадянства не дозволяється, якщо:

✓ йому повідомлено про підозру у вчиненні кримінального правопорушення або кримінальна справа розглядається судом - до закінчення кримінального провадження;

✓ його засуджено за вчинення кримінального правопорушення - до відбування покарання або звільнення від покарання;

✓ його виїзд суперечить інтересам забезпечення національної безпеки України – до припинення обставин, що перешкоджають виїзду.

Виїзд з України іноземця або особи без громадянства може бути за рішенням суду тимчасово відкладено до виконання ним майнових зобов'язань перед фізичними та юридичними особами в Україні, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України.

Нелегальні мігранти та інші іноземці та особи без громадянства, які вчинили кримінальні, адміністративні або інші правопорушення, несуть відповідальність відповідно до закону.

Іноземці та особи без громадянства, які порушили законодавство України про правовий статус іноземців та осіб без громадянства або про державний кордон, зобов'язані під час притягнення до адміністративної відповідальності подати свої біометричні дані для їх фіксації.

Особливості відповідальності іноземців в Україні, полягають у накладенні на них специфічних санкцій та застосуванні до них спеціальних заходів адміністративного примусу за порушення законодавства, які не можуть бути накладені на громадян України, зокрема:

1. Скорочення терміну тимчасового перебування в Україні. Якщо в іноземця або особи без громадянства немає підстав для тимчасового проживання або для тимчасового перебування на території України, встановлених законом, строк їх перебування скорочується. Рішення про скорочення строку тимчасового перебування іноземця та особи без громадянства на території України приймається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції, або органами Служби безпеки України. Порядок прийняття рішення та процедура скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України визначається Кабінетом Міністрів України. Скорочення терміну тимчасового перебування в Україні не застосовується до осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту».

2. Добровільне повернення іноземців та осіб без громадянства. Іноземці та особи без громадянства, які отримали повідомлення про відмову у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, що втратили або позбавлені статусу біженця або додаткового захисту і не використали права на оскарження таких рішень, а також особи, які отримали повідомлення про відхилення скарги про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і не використали права на його оскарження до суду, особи, які отримали рішення суду про підтвердження рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в країні, повинні добровільно повернутися в країну походження або третю країну в установленний строк, якщо вони не мають інших законних підстав для перебування в Україні, встановлених законом.

Іноземці та особи без громадянства, які не мають законних підстав для перебування в Україні або які не можуть виконати обов'язок виїзду з України, не пізніше дня закінчення відповідного строку їх перебування у зв'язку з відсутністю коштів або втратою паспортного документа можуть добровільно повернутися в країну походження або третю країну, у тому числі за сприяння міжнародних організацій.

Рішення про добровільне повернення іноземців та осіб без громадянства приймається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції, за заявою іноземця та особи без громадянства про добровільне повернення. У разі прийняття рішення про добровільне повернення іноземцю та особі без громадянства видається довідка, яка є підставою для тимчасового перебування іноземця та особи без громадянства на території України на строк до завершення процедури добровільного повернення. У разі завершення процедури добровільного повернення така довідка вилучається або визнається недійсною. Строк здійснення процедури добровільного повернення не повинен перевищувати 60 днів.

У разі прийняття рішення про добровільне повернення іноземця або особи без громадянства, які не досягли вісімнадцятирічного віку, має бути з'ясовано, що така особа повертається до одного з членів сім'ї або опікуна.

3. Примусове повернення іноземців та осіб без громадянства. Іноземець або особа без громадянства можуть бути примусово повернуті в країну походження або третю країну, якщо їх дії порушують законодавство України з прикордонних питань про правовий статус іноземців та осіб без громадянства або суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку, або якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України за рішенням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, органу Служби безпеки України або органу охорони державного кордону. У рішенні про примусове повернення зазначається строк, протягом якого іноземець або особа без громадянства повинні виїхати з України. Зазначений строк не повинен перевищувати 30 днів з дня прийняття рішення.

Рішення про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства, може супроводжуватися заборонаю щодо подальшого в'їзду в Україну строком на три роки. Строк заборони щодо подальшого в'їзду в Україну обчислюється з дня винесення такого рішення. Порядок виконання рішення про заборону щодо подальшого в'їзду в Україну визначає Кабінет Міністрів України. Іноземець або особа без громадянства зобов'язані самостійно залишити територію України у строк, зазначений у рішенні про примусове повернення. Контроль за правильним і своєчасним виконанням рішення про примусове повернення іноземця або особи без громадянства здійснюється органом, що його прийняв.

У разі прийняття рішення про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах, таким особам у паспортному документі проставляється відмітка про скасування візи, вилучаються документи, що підтверджують законні підстави перебування в Україні, та вживаються заходи для скорочення строку тимчасового перебування на території України, скасування посвідки на тимчасове проживання в Україні або скасування дозволу на імміграцію в Україну та посвідки на постійне проживання в Україні.

Примусове повернення не застосовується до іноземців та осіб без громадянства, які не досягли 18-річного віку, до іноземців та осіб без громадянства, на яких поширюється дія Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», а так само не може бути застосовано до осіб, які не мають документів, що посвідчують особу та дають право на виїзд з України (такі іноземці та особи без громадянства затримуються у встановленому законом порядку з метою ідентифікації, документування та забезпечення передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію або примусового видворення відповідно до Закону).

4. Видача іноземців та осіб без громадянства. Особа без громадянства, яка постійно проживає в Україні і вчинила злочин поза межами України, не може бути видана іншій державі для притягнення до кримінальної відповідальності чи для виконання вироку суду. Питання стосовно видачі іноземців, які перебувають в Україні і вчинили злочин поза межами України, регулюється законодавчими актами України та міжнародними договорами України, однак такі положення не застосовуються до осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту».

5. Передача іноземців та осіб без громадянства для відбування покарання. Іноземці, які вчинили злочини на території України і засуджені за них відповідно до законодавчих актів України, можуть бути передані для відбування покарання тим державам, громадянами яких вони є, якщо така передача передбачена міжнародними договорами України. Однак, такі положення не застосовуються до осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту».

6. Рeadмісія – це передача з України або прийняття в Україну іноземця або особи без громадянства відповідно до міжнародного договору про реадмісію.

Прийняття Україною іноземця або особи без громадянства відповідно до міжнародного договору про реадмісію не змінює підстав для перебування на території України, що існували до такого прийняття.

Іноземці або особи без громадянства, прийняті відповідно до міжнародного договору про реадмісію, які не мають законних підстав для перебування на території України, підлягають примусовому видворенню у разі, якщо між Україною і країною громадянської належності чи країною попереднього постійного проживання таких іноземців або осіб без громадянства відсутній договір про реадмісію або якщо такий договір не має механізму реалізації чи не виконується.

З метою прийняття рішення про затримання іноземців та осіб без громадянства, приймання яких на територію України здійснено відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію, або забезпечення їх видворення службові особи органу охорони державного кордону або центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, його територіальних органів і підрозділів за потреби можуть здійснювати супроводження таких іноземців та осіб без громадянства до суду. Супроводження іноземців та осіб без громадянства здійснюють службові особи органу, який подав позов до суду. Супроводження іноземців та осіб без громадянства також може здійснюватися з метою контролю за виконанням рішення про їх реадмісію.

Іноземцям та особам без громадянства, зазначеним у частинах третій і четвертій цієї статті, забороняється подальший в'їзд в Україну строком на п'ять років, що обчислюється з дня передачі (реадмісії) таких

осіб до країни громадянської належності чи країни попереднього постійного проживання.

7. Примусове видворення іноземців та осіб без громадянства. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, його територіальні органи та територіальні підрозділи, органи охорони державного кордону або органи Служби безпеки України можуть приймати рішення про примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства, якщо такі особи затримані за незаконне перетинання (спробу незаконного перетинання) державного кордону України або є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилитиметься від виконання рішення про примусове повернення, або якщо така особа не виконала у встановлений строк без поважних причин рішення про примусове повернення, а також в інших передбачених законом випадках.

Рішення про примусове видворення не приймається стосовно іноземців та осіб без громадянства, підстави для примусового видворення яких виявлені в пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон під час їх виїзду з України.

Іноземцям та особам без громадянства, зазначеним у цій статті, забороняється подальший в'їзд в Україну строком на п'ять років. Строк заборони щодо подальшого в'їзду в Україну обчислюється з дня прийняття такого рішення та додається до строку заборони в'їзду в Україну, який особа мала до цього.

Рішення про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства може бути оскаржено в порядку, передбаченому законом.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, або орган охорони державного кордону на підставі відповідного рішення суду має право розміщувати іноземців та осіб без громадянства, зазначених у частині першій цієї статті, у пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України.

Іноземці та особи без громадянства, які не мають законних підстав для перебування на території України, затримані в установленому порядку та підлягають примусовому видворенню за межі України, у тому числі

прийняті відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію, розміщуються в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, протягом строку, необхідного для їх ідентифікації та забезпечення примусового видворення (реадмісії) за межі України, але не більш як на вісімнадцять місяців.

У разі звернення особи під час її перебування в пункті тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні, вона продовжує перебувати в зазначеному пункті до остаточного прийняття рішення за заявою.

Рішення про примусове видворення іноземця або особи без громадянства виконується центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, крім рішень, прийнятих органами охорони державного кордону, що виконуються такими органами. Контроль за правильністю і своєчасністю виконання рішення про примусове видворення здійснює орган, який прийняв таке рішення. З метою контролю за виконанням іноземцем або особою без громадянства рішення про примусове видворення службові особи органу охорони державного кордону або центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, здійснюють супровід такого іноземця або особи без громадянства.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, службова особа якого супроводжувала іноземця та особу без громадянства, яку примусово видворено за рішенням органу Служби безпеки України, інформує такий орган про виконання рішення про примусове видворення.

Іноземець або особа без громадянства згідно чинного законодавства України не можуть бути примусово повернуті чи примусово видворені або видані чи передані до країн:

✓ де їх життю або свободі загрожуватиме небезпека за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань;

✓ де їм загрожує смертна кара або страта, катування, жорстоке, нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання;

✓ де їх життю або здоров'ю, безпеці або свободі загрожує небезпека внаслідок загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини, або природного чи техногенного лиха, або відсутності медичного лікування чи догляду, який забезпечує життя;

✓ де їм загрожує видворення або примусове повернення до країн, де можуть виникнути зазначені випадки.

В Україні забороняється колективно примусове видворення іноземців та осіб без громадянства.

Іноземці та особи без громадянства, які підлягають примусовому видворенню або реадмісії за межі України, відшкодовують витрати, пов'язані з видворенням або реадмісією, в установленому законом порядку.

Якщо зазначені іноземці та особи без громадянства не мають коштів для відшкодування витрат, пов'язаних із видворенням або реадмісією їх за межі України, видворення або реадмісія здійснюється за рахунок державного бюджету.

Фізичні або юридичні особи, які запрошували чи приймали іноземців та осіб без громадянства, влаштовували їх незаконний в'їзд, проживання, працевлаштування, сприяли в ухиленні від виїзду після закінчення строку перебування, а також заклади вищої освіти, які запросили і прийняли на навчання іноземців або осіб без громадянства, затриманих за незаконне перетинання (спробу незаконного перетинання) державного кордону України, за рішенням суду в установленому законом порядку відшкодовують витрати, завдані державі внаслідок видворення або реадмісії зазначених іноземців та осіб без громадянства.

Цікавою практикою зарубіжних країн у процедурі видворення є інститут «терпимості», який можна було б ввести і в Україні для позначення тимчасового призупинення видворення.

«Терпимість» – це певний вид дозволу, що, проте, не є дозволом на перебування. Основними передумовами видачі «терпимості» є те, що видворення з правових та фактичних причин не можливе та не може бути

видано дозвіл на перебування (наприклад, особа попросила статусу біженця, є неповнолітньою тощо). «Терпимість» повинна лише тимчасово призупинити видворення, оформлюється письмово та є сприятливим адміністративним розпорядженням, що засвідчує нелегальне перебування. Крім того, у ФРН правові наслідки видворення є значно суворіші, аніж в Україні. Це: заборона в'їжджати та перебувати в Федеративній Республіці; неможливість отримання дозволу на перебування; внесення даних іноземця в Шенгенську інформаційну систему та відмова в'їзду до всіх країн Шенгенської зони. Проти осіб, що депортуються, порушується кримінальна справа.

4. Правовий статус біженців та внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Правовий статус біженців в Україні визначено на основі Конституції України, Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 року, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, зокрема, Конвенції про статус біженців 1951 р. та Протоколу щодо статусу біженців 1967 р.

У міжнародному праві єдиною загальновизнаною категорією, що застосовується для означеної групи осіб, є Internally displaced persons (IDPs) – внутрішньо переміщені особи (ВПО). Керівні принципи щодо внутрішньо переміщених осіб Організації Об'єднаних Націй як таких визначають осіб або групу осіб, що були вимушені покинути свої домівки чи місця звичного проживання, зокрема, в результаті або для запобігання наслідків збройного конфлікту, повсюдних проявів насильства, порушення прав людини, стихійних або спричинених діяльністю людини лих, та які не перетинали міжнародно визнані державні кордони.

Згідно ст.1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» біженець – це особа, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого

попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань.

На підставі цієї дефініції можна виділити такі ознаки категорії біженців:

- 1) фізична особа;
- 2) не є громадянином України;
- 3) є громадянином іншої держави;
- 4) особа перебуває поза межами країни свого постійного проживання;
- 5) особа не бажає повертатись до країни свого постійного проживання;
- 6) для особи характерні побоювання стати жертвою переслідувань;
- 7) особа не може або не бажає користуватись захистом країни свого постійного проживання.

Змістом поняття «біженець» також закріплено умови, за яких особа не може бути визнана біженцем або перестає ним бути та виключається з-під дії Конвенції про статус біженців і Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». Цими умовами є такі:

- 1) особа добровільно повторно скористалась захистом країни своєї громадянської належності;
- 2) особа, втративши своє громадянство, знову добровільно набула його;
- 3) особа набула нове громадянство та користується захистом країни своєї нової громадянської належності;
- 4) особа добровільно знову влаштувалась у країні, яку вона залишила або за межами якої вона перебувала через побоювання щодо переслідувань;
- 5) особа більше не може відмовлятись від користування захистом країни своєї громадянської належності, оскільки обставини, за яких вона була визнана біженцем, більше не існують;
- 6) будучи особою без визначеного громадянства, може повернутись до країни свого попереднього звичайного місця проживання, оскільки обставини, за яких вона була визнана біженцем, більше не існують.

Інші чинники (наприклад, економічні труднощі, екологічні катастрофи, локальні військові конфлікти та низка інших обставин надзвичайного характеру, що супроводжуються масовим насиллям і

порушенням прав людини) не є підставами для надання статусу біженця, оскільки жертви таких обставин можуть переміщуватись усередині країни свого громадянства чи постійного проживання.

Аналіз норм вітчизняного й міжнародного законодавства свідчить про те, що особи, яким було надано статус біженця в Україні, мають рівні права з іноземцями або особами без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах. Їм належать такі ж права, свободи й обов'язки, як громадянам України, окрім винятків, передбачених Конституцією України та іншими законами, а також міжнародними угодами, які Верховна Рада України визнала як обов'язкові (на пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, крім обмежень, встановлених законом, на працю, провадження підприємницької діяльності, не забороненої законом, на охорону здоров'я, медичну допомогу й медичне страхування, відпочинок, освіту, свободу світогляду та віросповідання, направлення індивідуальних чи колективних письмових звернень або особисте звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів тощо).

На міжнародному рівні ООН приділяє значну увагу проблемі біженців. Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) здійснює активну діяльність у сфері захисту прав біженців.

Для того, щоб особа могла бути визнана біженцем відповідно до міжнародного права, вона повинна відповідати таким умовам:

- 1) перебування за межами країни своєї громадянської належності або постійного місця проживання (у разі, якщо особа є апатридом);
- 2) наявність цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознакою раси, релігії, громадянства, приналежності до певної соціальної групи, політичних переконань;
- 3) небажання чи неможливість користуватися захистом цієї країни;
- 4) не належить до категорії тих осіб, на яких не розповсюджується дія Конвенції про статус біженців 1951 р.

Правовий статус біженців в Україні потрібно розрізняти від статусу біженця.

Так, правовий статус біженців в Україні – це система прав, свобод та обов'язків біженців за законодавством України.

Статус біженця – визнання центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які

потребують додаткового або тимчасового захисту, іноземця або особи без громадянства біженцем.

У Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» поряд із поняттям «біженець» застосовуються також і поняття «особи, що потребують додаткового захисту» та «особи, що потребують тимчасового захисту».

Особа, яка потребує додаткового захисту – це особа, яка не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 року і Протоколу щодо статусу біженців 1967 року та Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», але потребує захисту, оскільки така особа змушена була прибути в Україну або залишитися в Україні внаслідок загрози її життю, безпеці чи свободі в країні походження через побоювання застосування щодо неї смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання.

Особи, які потребують тимчасового захисту – це іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають на території країни, що має спільний кордон з Україною, які масово вимушені шукати захисту в Україні внаслідок зовнішньої агресії, іноземної окупації, громадянської війни, зіткнень на етнічній основі, природних чи техногенних катастроф або інших подій, що порушують громадський порядок у певній частині або на всій території країни походження.

Особи, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, користуються тими самими правами і свободами, а також мають такі самі обов'язки, як і громадяни України, крім випадків, установлених Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Особи, яких визнано біженцями в Україні, вважаються такими, які постійно проживають в Україні, з дня прийняття рішення про визнання їх біженцями. Особи, яких визнано особами, які потребують додаткового захисту, вважаються такими, які безстроково на законних підставах перебувають на території України.

Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має рівні з громадянами України права на:

- ✓ пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, крім обмежень, встановлених законом;
- ✓ працю;

- ✓ провадження підприємницької діяльності, не забороненої законом;
- ✓ охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування;
- ✓ відпочинок;
- ✓ освіту;
- ✓ свободу світогляду і віросповідання;
- ✓ направлення індивідуальних чи колективних письмових звернень або особисте звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів;
- ✓ володіння, користування і розпорядження своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності;
- ✓ оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб;
- ✓ звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
- ✓ безоплатну правову допомогу в установленому порядку.

Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має право на одержання грошової допомоги, пенсії та інших видів соціального забезпечення в порядку, встановленому законодавством України, та користування житлом, наданим у місці проживання, а також рівні з громадянами України права у шлюбних та сімейних відносинах.

Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, користується іншими правами і свободами, передбаченими Конституцією та законами України.

Спеціальні обов'язки особи, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту:

- ✓ повідомляти протягом десяти робочих днів центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, про зміну прізвища, складу сім'ї, сімейного стану, місця проживання, набуття громадянства України або іншої держави, надання притулку або дозволу на постійне проживання в іншій державі;
- ✓ знятися з обліку і стати на облік центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, за новим місцем проживання у разі зміни місця проживання і переїзду до адміністративно-

територіальної одиниці України, на яку поширюється повноваження іншого центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту;

✓ проходить щорічну перереєстрацію у строки, встановлені центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, за місцем проживання.

У законодавстві України наявна заборона вислання або примусового повернення біженця чи особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, до країни, з якої вони прибули та де їх життю або свободі загрожує небезпека за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань, а також з інших причин, що визнаються міжнародними договорами чи міжнародними організаціями, учасниками яких є Україна, як такі, що не можуть бути повернуті до країн походження.

Біженець чи особа, яка потребує додаткового захисту або якій надано тимчасовий захист, не може бути вислана або примусово повернута до країн, де вони можуть зазнати катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання або з яких вони можуть бути вислані або примусово повернуті до країн, де їх життю або свободі загрожує небезпека за ознаками віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань, а також з інших причин, що визнаються міжнародними договорами чи міжнародними організаціями, учасниками яких є Україна, як такі, що не можуть бути повернуті до країн походження.

Україна сприяє збереженню єдності сімей біженців та осіб, які потребують додаткового захисту або яким надано тимчасовий захист. Члени сім'ї особи, яку визнано біженцем в Україні або особою, яка потребує додаткового захисту або якій надано тимчасовий захист в Україні, мають право з метою воз'єднання сім'ї в'їхати на територію України і бути визнаними біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, або отримати тимчасовий захист за відсутності умов, передбачених законом.

У разі якщо біженці та особи, які потребують додаткового захисту або яким надано тимчасовий захист, не зможуть надати офіційні

документальні докази сімейного зв'язку з членами своєї сім'ї, беруться до уваги інші докази, які мають бути оцінені відповідно до законодавства України. Відмова у возз'єднанні сім'ї не може ґрунтуватися виключно на підставі відсутності документів, що підтверджують факт сімейного зв'язку. Біженці та особи, які потребують додаткового захисту або яким надано тимчасовий захист, можуть з метою возз'єднання сім'ї без перешкод залишити територію України.

Близькою, проте значним чином відмінною від категорії біженців є категорія вимушених переселенців, або внутрішньо переміщених осіб. Вимушеними переселенцями в Україні вважаються особи, які мають право на постійне проживання в Україні, проте змінили місце проживання з метою уникнення наслідків збройного конфлікту й тимчасової окупації окремих територій України внаслідок обґрунтованих побоювань за власне життя, здоров'я та захист прав та інтересів.

Конституційно-правовий статус вимушених переселенців на сьогодні можна охарактеризувати як наявність таких особливостей і відмінностей від конституційно-правового статусу інших громадян України:

- 1) вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням місця проживання для вимушених переселенців;
- 2) надання медичної допомоги вимушеним переселенцям;
- 3) соціальне забезпечення дітей вимушених переселенців у питаннях освіти й науки;
- 4) надання вимушеним переселенцям усього комплексу соціальних та адміністративних послуг державними органами у встановленому законом порядку щодо будь-яких питань, які стосуються їхніх прав та інтересів;
- 5) сприяння поверненню вимушених переселенців до місця проживання згідно з державною реєстрацією;
- 6) надання соціальних виплат і соціальної допомоги.

Основною характерною рисою внутрішньої міграції є той факт, що особи, переміщені всередині країни, – це, як правило, громадяни цієї ж держави. Міждержавні конфлікти сьогодні виникають набагато рідше, ніж внутрішні конфлікти та громадянські війни. Це привело до зменшення випадків перетину державних кордонів біженцями та до збільшення кількості осіб, які переміщаються всередині своєї країни. У більшості випадків вони опиняються в такому ж стані, як біженці.

Згідно зі ст. 6 п. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» оформлення, обмін документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, або документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус, вклеювання у визначених законодавством випадках фотокартки при досягненні відповідного віку в паспорт громадянина України особам, які мають зареєстроване або задеклароване місце проживання на тимчасово окупованій території, а також на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії, визначених у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, за місцем звернення особи.

Внесення відомостей про зареєстроване або задеклароване місце проживання осіб на тимчасово окупованій території, а також на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії, визначених у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, до Єдиного державного демографічного реєстру під час оформлення, обміну документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, або документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус, здійснюється на підставі документів, що підтверджують зареєстроване або задеклароване місце проживання, або відомостей, внесених до документів особи, що підлягають обміну.

Для внесення відомостей про зареєстроване або задеклароване місце проживання осіб, визначених частиною першою цієї статті, може використовуватися інформація з Державного реєстру виборців, відомчої інформаційної системи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, Державного реєстру актів цивільного стану громадян, Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб.

5. *Гарантії прав внутрішньо переміщених осіб.*

Внутрішнє переміщення в Україні можемо вважати таким, що розпочалося систематично саме з часу окупації Кримського півострова і

позбавлення держави України контролю на цій території. Однак, Закон «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», що статтею 18 передбачає гарантії прав і свобод громадян України, які виїхали за межі тимчасово окупованої території (тобто, фактично внутрішньо переміщених осіб з АРК та м. Севастополя), був прийнятий лише опісля двох місяців, 15 квітня 2014 року, а Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» лише опісля восьми, 20 жовтня 2014 року. Зазначене вище не давало можливості органам державної влади та місцевого самоврядування і їх посадовим особам належно надавати допомогу і захист внутрішньо переміщеним особам протягом кількох місяців. Зокрема, і виходячи з того, що, відповідно до ч. 2 статті 19 Конституції України такі органи повинні діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачено Конституцією та законами України. Важливо наголосити, що у цей період прийнята певна кількість підзаконних нормативних актів, що врегульовують питання тимчасового розміщення та допомоги громадянам України – вимушеним переселенцям.

Враховуючи існуючу проблему гарантій прав внутрішньо переміщених осіб, важливим є виокремлення шляхів забезпечення соціального захисту та всебічної правової підтримки внутрішньо переміщених осіб в Україні. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» характеризується такими особливостями:

- ✓ визначає поняття «внутрішньо переміщеної особи»;
- ✓ врегульовує питання обліку внутрішніх переселенців, реєстрації місця їх проживання;
- ✓ містить норми, які мають забезпечити відновлення паспортів та інших документів цієї категорії осіб, реалізацію ними права на зайнятість, допомогу у зв'язку із безробіттям, пенсійне забезпечення та отримання соціальних послуг;
- ✓ визначає специфічні права та обов'язки внутрішньо переміщених осіб, джерела фінансового та матеріально-технічного забезпечення цих прав;
- ✓ передбачає допомогу внутрішнім переселенцям у добровільному поверненні до попередніх місць проживання і доступ до соціального житла або іпотечного кредитування на пільгових умовах для тих, хто хоче оселитися в іншому місці.

Громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на

постійне проживання в Україні, за певних обставин, має право на захист від примусового внутрішнього переміщення або примусового повернення на покинуте місце проживання. Оформлення документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, або документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус, здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), за місцем проживання внутрішньо переміщеної особи.

Підставою для скасування дії довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи та внесення відомостей про це в Єдину інформаційну базу даних про внутрішньо переміщених осіб є обставини, за яких внутрішньо переміщена особа:

1) подала заяву про відмову від довідки;

2) скоїла кримінальне правопорушення, тобто дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади; посягання на територіальну цілісність і недоторканність України; терористичний акт; втягнення у вчинення терористичного акту; публічні заклики до вчинення терористичного акту; створення терористичної групи чи терористичної організації; сприяння вчиненню терористичного акту; фінансування тероризму; вчинення кримінального правопорушення проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку або військового кримінального правопорушення;

3) повернулася до покинутого місця постійного проживання. Інформацією, яка дає обґрунтовані підстави вважати, що внутрішньо переміщена особа повернулася до покинутого місця постійного проживання є:

✓ дані, отримані з відповідних державних реєстрів;

✓ дані, отримані в результаті обміну інформацією структурного підрозділу з питань соціального захисту населення районних, районних у місті Києві державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення) рад з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

✓ дані, отримані в результаті обміну інформацією структурного підрозділу з питань соціального захисту населення районних, районних у місті Києві державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення) рад з громадськими об'єднаннями, волонтерськими, благодійними організаціями, іншими

юридичними та фізичними особами, що надають допомогу внутрішньо переміщеним особам;

4) виїхала на постійне місце проживання за кордон;

5) подала завідомо недостовірні відомості.

Структурний підрозділ з питань соціального захисту населення районних, районних у місті Києві державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення) рад на підставі прийнятого рішення невідкладно вносить до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб відомості про скасування дії довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи.

Упродовж строку тимчасової окупації внутрішньо переміщена особа з тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим звільняється від обов'язку погашення основної суми іпотечного кредиту та нарахованих відсотків за ним, якщо об'єктом іпотеки є майно, розташоване (zareєстроване) на території, що після укладення такого іпотечного договору була тимчасово окупована. Національний банк України приймає рішення про зміну класифікації таких іпотечних кредитів або інші рішення з метою недопущення погіршення ліквідності (фінансового стану) кредитора. Зазначена норма не поширюється на нерухоме житлове майно, загальна площа якого перевищує показники, встановлені Податковим кодексом України.

Для забезпечення обліку внутрішньо переміщених осіб та створення експертно-інформаційної системи підтримки прийняття управлінських рішень створено Єдину інформаційну базу даних про внутрішньо переміщених осіб - громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України.

6. Правове регулювання міграції в Україні.

Міграція фізичних осіб як складний соціальний феномен є поширеною у світі, має об'єктивні передумови та носить закономірний характер. Міграція фізичних осіб складається з міграційних потоків.

Правове регулювання міграції в Україні здійснюється на основі Конституції України, Законів України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про імміграцію», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», Конвенції про статус біженців та Порядку продовження строку перебування та продовження або

скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України.

Міграцію в Україні можна поділити на наступні основні види:

1. Еміграція з України – виїзд за кордон громадян України на постійне чи тимчасове місце проживання, в тому числі з метою отримання громадянства (підданства) іноземної держави.

2. Імміграція в Україну – в'їзд в Україну іноземців на постійне чи тимчасове місце проживання, в тому числі з метою отримання громадянства України чи статусу біженця в Україні.

3. Транзитна міграція – міграція іноземців та осіб без громадянства з одних країн через територію України в інші країни. В Україні нині це в основному міграція з країн Азії та Африки в країни ЄС.

Залежно від дотримання міграційного законодавства міграція поділяється на легальну та нелегальну.

Згідно ст.1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» – це іноземець або особа без громадянства, які нелегальний мігрант перетнули державний кордон поза пунктами пропуску або в пунктах пропуску, але з уникненням прикордонного контролю і невідкладно не звернулися із заявою про надання статусу біженця чи отримання притулку в Україні, а також іноземець або особа без громадянства, які законно прибули в Україну, але після закінчення визначеного їм терміну перебування втратили підстави для подальшого перебування та ухиляються від виїзду з України.

Україна займає 4 місце у світі серед країн, де проживають міжнародні мігранти. Чисельність мігрантів з інших країн, які проживають на території України, за деякими оцінками досягла близько 4 млн. осіб. За повідомленнями Центру інформації ООН першу позицію в цьому списку займають США, другу – Росія, третю – Німеччина. Ці дані включають в себе міграційні потоки, що відбулися між колишніми республіками СРСР після його розпаду.

Нині у світі, за різними оцінками, нараховується від 150 до 175 млн. осіб, які проживають за межами країн свого походження, з них більше 65 млн. – мігранти.

Участь українців в глобальних світових процесах – значна. Серед країн пострадянського простору Україна продукує більш за все трудових мігрантів. Цей показник викликає занепокоєння особливо на фоні показників низької народжуваності та високої смертності в Україні.

В основі міграційних процесів лежить цілий комплекс причин, але головні серед них – соціально-економічні. Міграційні процеси мають глибокі наслідки, один з головних – втрата висококваліфікованої робочої сили, наукових кадрів. Перебуваючи поза сферою соціального захисту своєї держави, українські трудові мігранти інвестують в Україну чималі кошти, які нині є найбільшим джерелом інвестицій із закордону в Україну. Проте, Україна не зробила все можливе для захисту прав своїх трудових мігрантів закордоном. Відсутність державної політики щодо трудових мігрантів – громадян України, пасивність у захисті та забезпеченні їх прав, недостатня кількість відповідних двосторонніх договорів, низька щільність мережі консульських установ України закордоном, особливо у країнах Африки та Азії, все це та багато іншого роблять вкрай вразливими трудових мігрантів – громадян України за кордоном.

Щорічний обсяг трудової міграції сягає від 3 до 7 мільйонів громадян України. Значна частина людей виїжджає за кордон з метою заробітку, де переважно працює нелегально, виконуючи малокваліфіковану, непривабливу, низькооплачувану роботу. Україна перетворилася на постачальника дешевої і досить кваліфікованої робочої сили для багатьох країн близького та далекого зарубіжжя.

Нелегальна міграція є одним із чинників, який дедалі більше привертає увагу правоохоронних органів нашої держави. Згідно із середньоєвропейськими квотами, без негативних наслідків для держави, кількість мігрантів не повинна перевищувати 0,1 % від кількості населення в країні. Таким чином, Україна може прийняти тільки 47 тис. іноземців. За останні роки проблема нелегальної міграції вийшла за межі окремих держав і перетворилася на глобальну: вона є реальною загрозою для громадської безпеки, сприяє зростанню злочинності, поширенню небезпечних захворювань, обумовлює підпільний ринок праці.

Міграційна політика України має забезпечити безпеку держави від потоків нелегальної міграції з третіх країн, забезпечити захист прав громадян України за кордоном, створити сприятливі преференційні умови для закордонних українців для їх повернення в Україну. Для України як транзитної держави, котра характеризується великою кількістю власних нелегальних мігрантів, важливим є питання щодо підписання з країнами перебування громадян України двосторонніх угод про їх тимчасове працевлаштування.

Спостерігається тенденція зростання виїзду за кордон молоді – студентів та випускників вузів. Поширеного масштабу набули такі

негативні явища як нелегальна міграція, торгівля людьми. Через територію України пролягають шляхи нелегальних мігрантів, які прямують до країн Західної Європи. Значна частина з них нелегально осідає в Україні.

Перший Всеукраїнський перепис населення 2001 року продемонстрував помітні зміни в етнічній структурі населення України, що відбулися після останнього всесоюзного перепису 1989 року. Важливим фактором, який впливав на кількісні характеристики як титульної нації, так і національних меншин, була міграція. Особливо високим були показники зростання загалом нетипових для України етносів. Наприклад, у 9 разів зросла кількість курдів (2 тис.), у 8 разів в'єтнамців (3,9 тис.), представників народів Індії та Пакистану (1,5 тис.), у 5 разів – арабів, а турків – у 35 разів більше, ніж у 1989 р. (9,2 тис.). Залучення України до глобальних міграційних процесів у період їх значної активізації створює передумови для подальшого утворення нових «імміграційних» меншин, а отже, висуває проблему інтеграції мігрантів та налагодження міжетнічної взаємодії між місцевим населенням та іммігрантами, етнокультурні характеристики яких є досить відмінні від титульної національної спільноти.

Міграція має загальнодержавне значення і впливає на внутрішньо-економічне, політичне і соціальне становище. У зв'язку з цим, важливого значення набуває державне регулювання міграційних процесів, що має здійснюватися шляхом формування та реалізації міграційної політики.

Завдячуючи своєму геополітичному розташуванню, Україна за минуле десятиліття стала не тільки транзитною зоною на шляху міграційних потоків але й поступово перетворилася в країну тривалого перебування нелегалів. За свідченням деяких експертів, Україна сьогодні являє собою найбільшу транзитну зону в СНД, через яку проходить близько 40 іммігрантських шляхів, а показник кількості нелегалів, які осіли на території країни, перевищує загальновизнані європейські норми у 20-25 разів.

У міжнародній практиці широко застосовується процедура реадмісії, тобто повернення нелегальних мігрантів сусідній державі, з території якої вони прибули. Так роблять країни ЄС, з якими Україна має відповідні угоди. Економічних мігрантів Україна часто не може видворити за браком коштів. Вирішити цю проблему відразу не під силу навіть значно заможнішим країнам.

У сучасному світі мобільність населення та інтенсивність міграційних процесів значно зросли. По суті міжнародна міграція населення

є однією із найважливіших складових системи міжнародних відносин, що постійно ускладнюється. Існує нагальна потреба у скасуванні візового режиму з країнами ЄС для громадян України, а також у лібералізації візового режиму щодо громадян України з боку США, Канади, Австралії, Японії.

Правовий статус імігрантів в Україні визначається на основі Закону України «Про іміграцію». Відповідно ст. 1 Закону України «Про іміграцію» іміграція – це прибуття в Україну чи залишення в Україні у встановленому законом порядку іноземців та осіб без громадянства на постійне проживання.

Імігрант – іноземець чи особа без громадянства, який отримав дозвіл на іміграцію і прибув в Україну на постійне проживання, або, перебуваючи в Україні на законних підставах, отримав дозвіл на іміграцію і залишився в Україні на постійне проживання. Дозвіл на іміграцію надається в межах квоти іміграції. Квота іміграції встановлюється Кабінетом Міністрів України у визначеному ним порядку по категоріях імігрантів.

Основними перспективами розвитку правового регулювання міграції в Україні є:

- ✓ формування державної політики щодо трудових мігрантів – громадян України;
- ✓ укладання відповідних двосторонніх договорів у сфері трудової міграції;
- ✓ розширення мережі консульських установ України закордоном, особливо у країнах Африки та Азії.

ЛЕКЦІЯ 6.
СИСТЕМА ПРАВ, СВОБОД ТА ОBOB'ЯЗКІВ ЛЮДИНИ І
ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ

1. Покоління прав людини. Концепції прав людини.
2. Класифікація прав і свобод людини та громадянина.
3. Основні обов'язки людини і громадянина.
4. Гарантії прав та свобод людини і громадянина.

1. Покоління прав людини. Основні концепції прав людини.

Історично складно визначити, коли були чітко сформульовані концепції прав людини. У країнах Сходу (Китай, Вавилон, Єгипет), як і в античних Греції та Римі, власне концепції прав людини не існувало.

У становленні та розвитку прав людини прийнято виділяти чотири хвили (покоління) прав людини.

а) Права першого покоління. Перша хвиля лежить в основі зародження конституціоналізму. У перших конституційних актах фіксувалися ліберальні права людини, які стосувалися їх особистого та політичного статусу. Визнавалися такі права, як на гідність, свободу людини та її особисту недоторканність, а також відповідні процесуальні гарантії (*habeas corpus*, недоторканність житла тощо). У політичній сфері визнавалися: свобода совісті і віросповідання, слова і друку, виборче право.¹⁵¹ ТЕМА 6. Система прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні

б) Права другого покоління. У першій половині ХХ століття, як правило у країнах т.зв. «соціалістичного табору» з'являються права соціально-економічного характеру, які за своєю природою є програмними положеннями, а не керівництвом до конкретних юридично значущих дій. Хоча навряд чи їх можна назвати продуктом соціалістичного права, оскільки «фабрично-заводське» законодавство виникло в Німеччині, а також в Британській імперії. У країнах Західної Європи та Північної Америки визнається у цьому аспекті принцип соціальної держави (концепція «держави благоденства» у країнах загального права). Певними конституційними гарантіями забезпечуються окремі культурні права – доступ до освіти, право на доступ до досягнення науки і культури, право на інформацію, гарантії захисту результатів творчої та інтелектуальної діяльності тощо.

в) Права третього покоління. У силу виникнення глобальних проблем у другій половині ХХ ст. починають визнаватися права третього

покоління, які за своєю природою є колективними. До них належать: право націй на самовизначення, національно-культурні права, право на безпечне довкілля тощо. У цей період з'являється низка міжнародно-правових актів у галузі прав людини, які засновують більш-менш ефективні системи захисту прав людини.

г) Права четвертого покоління. У зв'язку із досягненнями науково-технічного прогресу, зокрема в галузі охорони здоров'я та надання соціальних послуг, поступово формується коло прав четвертого покоління. До цієї категорії прав належать права квіритів (ЛГБТІ-спільноти), права пов'язані із клонуванням, трансплантологією, трансформацією образу людини, права, пов'язані із організмами із наперед заданими властивостями тощо. Згадана сукупність прав пов'язана із складними етичними проблемами та питанням процесуальних гарантій, оскільки їхня реалізація залежить від високотехнологічної і розвиненої мережі закладів охорони здоров'я і соціальних послуг.

Цікавим є той факт, що деякі сучасні дослідники у своїх наукових працях уже говорять і про зародження та поступовий розвиток п'ятого покоління прав людини. До п'ятого покоління прав людини відносять: право на любов, віру і любов до Бога, єдність з Творцем, право на народження в любові, право на звернення до Бога, право на інформацію і управління енергією, право на управління простором та часом, матерією, право на розвиток енергетичної потужності своєї душі, право на вдосконалення навколишнього світу, право на божественне вдосконалення, право на дари Бога, право людини на безсмертя, право людини на абсолютну істину, право душі на переселення та інші права, які випливають з любові і божественної енергії.

Сучасні концепції прав людини. Сьогодні у світі можна виділити декілька підходів щодо розуміння правового статусу особи: західний, марксистський, мусульманський та традиційний.

Західна концепція прав людини сьогодні поділяється, власне, на дві основні течії – ліберальну та соціальну. Згідно ліберальної концепції допускається мінімальне втручання держави у приватне життя індивіда. За змістом це індивідуалістична концепція прав людини. Права і свободи індивіда «переважають» над інтересами держави та можуть бути обмежені у демократичному суспільстві з мотивів суспільної необхідності з метою досягнення суспільно-значущого результату.

Згідно з ліберальною концепцією основною цінністю у суспільстві визнається свобода та гідність людини. Необхідною умовою забезпечення

гідності людини є розвинуте громадянське суспільство, тобто спільнота, яка побудована на засадах самоорганізації і саморегулювання та зазнає мінімального втручання з боку держави. Права людини не даруються державою, а повинні визнаватися і гарантуватися нею. Закріплення переліку, «каталогу» основних прав у конституції лише визначає обов'язок держави захищати їх у випадку порушення та встановлює легітимні межі державного втручання у їх здійснення.

У ході еволюції ліберальна концепція трансформується у соціальну концепцію прав людини. Розвиток положень концепції прав про гарантії гідності особистості набувають зобов'язуючого характеру з урахуванням засад вирівнювальної справедливості. Згідно з концепцією соціальної держави, державні інститути не можуть залишатися осторонь вирішення гострих соціальних проблем – здійснення соціального захисту у випадку безробіття, старості, втрати працездатності тощо. У країнах Заходу не прийнято закріплювати нормативно права соціально-економічного характеру, достатньо конституційного застереження принципу соціальної держави, з якого випливають відповідні позитивні обов'язки держави.

Марксистська концепція ґрунтується на верховенстві соціально-економічних прав та провідній ролі держави у забезпеченні прав людини. На практиці це втілюється у свавільному втручанні держави у приватну сферу особи та масових порушеннях прав людини. При такій системі інтереси держави, колективу ставляться вище інтересів особи. Права людини гарантуються особі лише в колективі, в інтересах колективу і держава може їх забезпечувати навіть у формі примусу.

Сьогодні в Україні ще відчуваються впливи марксистської концепції прав людини. Зокрема, часто права людини трактуються у позитивістському ключі. Тобто суди переважно схильні захищати лише ті права, які закріплені у законодавстві. Існують істотні труднощі застосування положень міжнародно-правових актів у галузі прав людини як результат слабкої обізнаності суддів і з нормами та загальновизнаними принципами міжнародного права, а також прецедентного права міжнародних судових установ, зокрема Європейського суду з прав людини. Також спостерігаються проблеми невизначеності критеріїв правового змісту законів, які можуть обмежувати певні основні права і свободи.

Мусульманська концепція прав людини носить персональний характер, що пояснюється приналежністю особи до релігійної громади – умми. Так, ліванський правознавець М. Афіфій зазначає, що особиста свобода індивіда, подарована людям Аллахом, обмежується свободою

колективу. Індивіду гарантується свобода поведінки, насамперед в особистій сфері, пов'язаній із відносинами власності, шлюбу тощо. Свобода думки повинна бути заснована на достовірних фактах, що не носять характеру припущення або утопії, а приносять користь людям. Загальна ісламська декларація прав людини заснована на шаріаті. Декларація, закріплюючи стандартний перелік прав і свобод, ставить їх реалізацію у залежність від норм шаріату. Згідно зі ст. 24 Декларації всі закріплені в ній права і свободи обмежуються нормами шаріату, який є єдиним джерелом для тлумачення та роз'яснення положень цього документу.

Традиційне розуміння права. У звичаєвому праві правовий статус особи може залежати від її приналежності до певного колективу (племени, роду), хоча офіційно діють норми загальнодержавні. Таким чином, традиційна концепція права має персональний характер, ця система є запереченням ідеї прав людини. Поведінка особи регулюється подвійно – законодавством у її відносинах з державою та нормами звичаєвого права у громаді. При цьому законодавство часто містить застереження про перевагу законодавства над племінними звичаями та звичаєвим правом. Люди у повсякденному житті найчастіше керуються не писаним правом, а звичаєвим. У традиційній системі прийнято вважати, що особі не належать певні права, вона є носієм колективних прав громади.

Основні сучасні тенденції розвитку прав людини. Сьогодні розвиток інституту основних прав і свобод іде шляхом зближення його концепцій, відбувається своєрідна конвергенція людських прав. На думку авторитетного вітчизняного вченого проф. П. Рабіновича, до сучасних тенденцій розвитку прав людини належать:

1) широке запровадження у суспільну свідомість уявлення про те, що саме людина є первинним і головним суб'єктом невід'ємних прав, які мають соціальну природу (соціально-природний характер);

2) поширення принципу правової рівності на все більше коло людей;

3) збільшення «каталогу» цих прав (як наслідок збагачення, зростання потреб їхніх носіїв), якому, проте, не завжди відповідають реальні можливості здійснення деяких прав;

4) зростання кількості країн, які допускають наддержавний (міжнародний) контроль за станом дотримання у них прав людини.

Права людини визнаються сьогодні надпозитивними цінностями, які складають фундамент конституціоналізму і сучасних конституцій.

Саме права людини виступають головним критерієм при перевірці конституційними судами нормативно-правових актів на предмет їх конституційності. Власне, без надійних гарантій прав людини й основоположних свобод сучасна конституція є немислимою.

Методологічною основою визначення змісту прав людини є людська гідність, яка є багатогранною і проявляється у різноманітних сферах життя індивіда. Прийнято вважати, що фундаментальним правом є суб'єктивне право індивіда домагатися від держави захисту її матеріальних і духовних інтересів та цінностей. У свою чергу, у держави виникає позитивний обов'язок забезпечити належний захист прав людини і негативний обов'язок утримуватися від вчинення дій, якими обмежуються права людини та основоположні свободи. Інституційною гарантією цього є діяльність широкої мережі неурядових організацій, які забезпечують громадський контроль за ефективною діяльністю уряду.

2. *Класифікація прав і свобод людини та громадянина.*

Істотним складовим елементом конституційно-правового статусу особи є інститут прав та свобод людини і громадянина в Україні. Цей інститут слід розглядати в органічному зв'язку з інститутом громадянства, оскільки права і свободи людини і громадянина визначають сутність і зміст правових зав'язків особи і держави.

Права і свободи людини і громадянина є найвищою соціальною цінністю, найважливішим об'єктом конституційно-правового регулювання.

Першими конституційно закріпленими правами і свободами людини і громадянина, як правило, були громадянські, політичні та економічні права. Після Другої світової війни у конституціях стали закріплюватися соціальні та культурні права, а в новітніх конституціях, до яких відноситься і Конституція України, поряд із розширенням системи громадянських, політичних, економічних, культурних (духовних) прав і свобод, закріплюються нові види прав і свобод – інформаційні та екологічні.

За своїм змістом права і свободи людини – це право на володіння, користування і розпорядження політичними, економічними, соціальними та культурними (духовними) цінностями; за формою – вони є видом та способом поведінки або діяльності особи чи колективу осіб у суспільстві з метою задоволення своїх політичних, економічних, соціальних і культурних (духовних) потреб й інтересів.

Права і свободи людини є досить різноманітними і можуть бути класифікованими за багатьма критеріями.

За предметом конституційні права і свободи людини і громадянина поділяються на:

- ✓ політичні;
- ✓ економічні;
- ✓ соціальні;
- ✓ культурні (духовні);
- ✓ інформаційні, екологічні.

За суб'єктами конституційні права і свободи людини і громадянина поділяються на:

- ✓ індивідуальні та колективні права;
- ✓ права і свободи громадян України;
- ✓ права і свободи іноземців;
- ✓ права осіб без громадянства;

За походженням конституційні права і свободи людини і громадянина поділяються на:

- ✓ природні;
- ✓ позитивні (похідні);

За віковою приналежністю конституційні права і свободи людини і громадянина поділяються на:

- ✓ права дитини;
- ✓ права молоді;
- ✓ права людей похилого віку.

За статевою (гендерною) приналежністю конституційні права і свободи людини і громадянина поділяються на:

- ✓ права жінок;
- ✓ права чоловіків.

У своїй сукупності ці права і свободи утворюють систему основних прав і свобод людини і громадянина, ключовими елементами якої традиційно вважають громадянські, політичні, економічні, соціальні та культурні права і свободи людини і громадянина.

Сучасна типологія прав і свобод досить різноманітна. Однак, найбільш поширеним є поділ на позитивні і негативні.

Негативні права містяться у праві особи на захист від будь-якого втручання, у т.ч. державного, у здійсненні громадянських прав і політичних прав. Ці права захищають особу від небажаних, таких, які порушують її свободу, втручань чи обмежень.

Негативні права вважаються основоположними і абсолютними. Вони з'явилися значно раніше інших прав і розвивалися як група прав за незалежність громадян від влади (свобода віросповідання, свобода совісті, право на винахід, на недоторканість власності, свобода думки, свобода слова тощо). Ці права мають назву «права свободи», «права громадянських свобод», «громадянські права і свободи». Слідом за ними з'явилися політичні права і свободи, або права на участь громадян у здійсненні державної влади (активне і пасивне виборче право, право на участь в управлінні державними справами, право на звернення до органів державної влади і місцевого самоврядування тощо). Реалізація негативних прав не залежить від державних ресурсів, соціально-економічного розвитку країни.

Позитивні права фіксують права особи на покращення свого становища і зростання культурного статусу, що забезпечується державою. Це економічні, соціальні та культурні права (право на освіту, свобода творчої діяльності, право на інтелектуальну власність, право на соціальний захист тощо).

Обов'язком держави є створення умов для реалізації громадянами своїх позитивних прав. Тому реалізувати ці права набагато важче, оскільки потрібні відповідні ресурси держави (достатні грошові фонди у державному бюджеті, наявність закладів освіти, достатня кількість закладів охорони здоров'я та ін.).

За сферою реалізації у суспільному житті права і свободи людини і громадянина поділяють на:

1. Особисті (громадянські) права – це природні, основоположні, невід'ємні права. Вони покликані гарантувати індивідуальну автономію і свободу, захищати особу від свавілля з боку держави та інших людей. Ці права дозволяють людині бути собою у відносинах з іншими людьми та державою. До цих прав відносять можливості людини, необхідні для забезпечення її фізичної та морально-психологічної (духовної) індивідуальності, а саме: право на життя, що виникає з моменту її народження (ст. 27), повагу до гідності (ст. 28), право кожної людини на свободу та особисту недоторканість (ст. 29). Саме тому їх поділяють на:

✓ фізичні – право на життя, свободу пересування, вибір місця проживання, безпечне навколишнє природне середовище, житло і т.д.

✓ духовні – право на ім'я, честь і гідність, на справедливий, публічний і незалежний суд.

2. Політичні права – можливості (свободи) громадянина брати участь в управлінні державою та суспільному житті, впливати на діяльність різних державних органів, а також громадських організацій. До них належать: право обирати і бути обраним до органів державної влади і місцевого самоврядування, право на утворення політичних партій і громадських організацій і право брати участь у їх діяльності, свобода демонстрацій і зборів, право на інформацію, свобода слова, думки, переконань, свобода друку, радіо і телебачення.

Особливістю політичних прав і свобод людини і громадянина є те, що за винятком права на об'єднання в неполітичні організації і права на індивідуальні та колективні звернення, вони належать виключно громадянам України, які досягли 18 років і набули повної правосуб'єктності. На відміну від громадянських (особистих) прав, які за своєю природою є невідчужуваними, політичні права можуть обмежуватися відповідно до закону в інтересах національної безпеки та громадського порядку, а також стосовно громадян України, визнаних у судовому порядку недієздатними.

Ще однією особливістю політичних прав і свобод громадян України є високий ступінь їх гарантованості не лише на національному, а й на міжнародному рівні. Рівень гарантованості політичних прав і свобод постійно піддається моніторингу з боку впливових міжнародних організацій (ООН, ЄС, Рада Європи, ПАРЄ та ін.) і свідчить про рівень демократії в Україні. У Конституції України 1996 року це статті 36, 38, 39, 40 та ін.

3. Економічні права – можливості (свободи) людини і громадянина розпоряджатися предметами споживання та основними результатами господарської діяльності: власністю і працею, проявляти ініціативу у реалізації своїх здібностей, брати участь у виробництві матеріальних та інших благ. Найголовніші з них: право на приватну власність, підприємницьку діяльність. У Конституції України 1996 року це статті 41, 42 та ін.

4. Соціальні права – можливості (свободи) людини і громадянина користуватися соціальними благами у сфері матеріального виробництва, трудової діяльності, освіти, здоров'я, відпочинку (тобто право на вибір виду діяльності, безпечні умови праці, гарантовані мінімальні розміри її оплати, право на соціальне забезпечення, відпочинок, достатній рівень життя). У Конституції України 1996 року це статті 43, 45, 46, 48 та ін.

5. Культурні права – можливості (свободи) збереження і розвитку національної самобутності людини, доступ до духовних досягнень людства, їх засвоєння, використання та участь у подальшому їх розвитку. До них належать: право на освіту, на використання вітчизняних і світових досягнень культури і мистецтва, право на вільну літературну, наукову, технічну і художню творчість. У Конституції України 1996 року це статті 53, 54 та ін.

6. Екологічні права – можливості (свободи) людини користуватися природним середовищем. Це право на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище, охорону здоров'я від його негативного впливу, відшкодування шкоди, спричиненої здоров'ю та майну екологічними правопорушеннями, право на природокористування. Екологічному праву відповідає обов'язок державних органів, підприємств, установ, організацій здійснювати заходи, спрямовані на охорону навколишнього природного середовища, попередження та зниження рівня шкідливих для людини і навколишнього природного середовища наслідків. Громадянин має право брати участь у проведенні екологічної експертизи, на отримання повної і достовірної інформації про стан довкілля та його вплив на здоров'я людини. У Конституції України 1996 року це стаття 50 та ін.

З правами людини тісно пов'язані, проте не ототожнюються, права громадянина. Останні торкаються лише тих осіб, на яких поширюється громадянство, тобто особливий правовий зв'язок між фізичною особою і державою. Він полягає у специфічній взаємній відповідальності між ними: держава зобов'язана піклуватися про своїх громадян, де б вони перебували, забезпечувати захист їх прав і свобод, а громадяни повинні дотримуватися приписів, встановлених державою в інтересах усього суспільства. Якщо права людини закріплені у міжнародно-правових актах, то права громадянина – у конституції тої чи іншої держави.

Можливість здійснення прав людини визначається переважно їх юридичною забезпеченістю з боку держави. І саме громадянство слугує тим «каналом», через посередництво якого відбувається здійснення прав людини. В ідеальному вигляді права громадянина мали б збігатися із правами людини. Однак і на сьогодні такої ситуації досягнуто далеко не скрізь.

Поряд з цим, історія знає й протилежні варіанти розглядуваного співвідношення, коли певні можливості людини спочатку були закріплені

у державному законодавстві як права її громадян, а вже згодом відображались у міжнародно-правових документах як права людини.

Взаємопов'язаність прав людини і прав громадянина виявлялася, зокрема, у тому, що у ряді випадків вони закріплювалися в єдиному акті (наприклад, у французькій Декларації прав людини і громадянина 1789 року, яка й донині входить до складу конституційного законодавства Франції; у Конституції України 1996 року, другий розділ якої зветься «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина»).

Отже, різниця між правами людини і правами громадянина полягає у такому:

Права людини:

- ✓ позатериторіальні, існують незалежно від державного визнання, закріплені в законі і поза зв'язком їх носія з конкретною державою);

- ✓ загальносоціальні (належать людині за фактом народження як природні, невідчужувані права);

- ✓ реалізуються у рамках будь-якого громадського суспільства, де б не знаходилася людина.

Права громадянина:

- ✓ територіальні (передбачають наявність громадянства, тобто особливий правовий зв'язок особи з державою);

- ✓ спеціальні (закріплені в законодавстві і перебувають під захистом держави громадянином якої є дана особа), котрі реалізуються через систему правових відносин громадянина з державою.

3. Основні обов'язки людини і громадянина.

Права людини і громадянина, якими б вони не були, все ж не є безмежними, абсолютними, їх використання не повинно завдавати шкоди іншим людям, суспільству в цілому. Це застереження міститься в Загальній декларації прав людини: «Кожна людина, здійснюючи свої права і свободи, повинна зазнавати тільки тих обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення відповідного визнання і поваги прав і свобод інших та задоволення справедливих вимог моралі, громадського порядку та загального добробуту в демократичному суспільстві».

Для конституційних обов'язків людини і громадянина в Україні характерним є їх тісний зв'язок із вимогами Міжнародної хартії прав людини і перенесення їх принципів до статей Конституції України.

Частина конституційних обов'язків це, в першу чергу, морально-релігійні та морально-етичні вимоги суспільства до людини.

Вперше включення обов'язків людини і громадянина в конституцію мало місце в Конституції Французької Республіки 1795 р., складовою частиною якої була Декларація прав і обов'язків людини і громадянина. Декларація, ґрунтуючись на доктрині природного права, ввібрала в себе такі загальнолюдські цінності, як добро, чесність, гідність, рівність, гуманність, справедливість, добродійність, любов і повага до ближнього. Звертаючись до моральних засад людини, вона заклала підвалини законослухняності і правопорядку в суспільстві, була своєрідним стимулом і підґрунтям до побудови правової держави. Декларація закріпила широке коло обов'язків людини, серед яких – захист і служіння суспільству, підпорядкування законам, повага до державних органів, обов'язок захищати свободу, рівність і власність, сплачувати податки та низка інших, – і стала еталоном, важливим орієнтиром для подальшого розвитку основних обов'язків.

Згідно п. 2. Французької декларації прав і обов'язків людини і громадянина 1795 р.: «Всі обов'язки людини і громадянина випливають із наступних двох принципів, що містяться у всіх серцях від природи: не робіть іншому того, чого ви не хочете, щоб зробили вам. Постійно робіть іншим те добро, яке ви хотіли б отримати самі».

Отже, конституційний обов'язок – це визначена нормами Конституції та законів України міра обов'язкової, належної поведінки та діяльності у політичній, соціально-економічній, інформаційній, культурній, екологічній сферах суспільного життя.

У Загальній декларації прав людини визначено, що кожна людина має обов'язки перед таким суспільством, в якому тільки можливий вільний і повний розвиток її особистості. Так як і права людини, основні обов'язки фіксуються в конституції та інших законах держави.

Обов'язки можна класифікувати на такі групи:

1. Особисті обов'язки, які, у свою чергу, поділяються на фізичні (наприклад, утримувати неповнолітніх дітей) та духовні (поважати честь, гідність, національні почуття людини).

2. Економічні обов'язки – обов'язок віддавати частину свого прибутку у вигляді податку на суспільні потреби та ін.

3. Політичні обов'язки – дотримуватися конституції, захищати Вітчизну та ін.

4. Соціальні обов'язки – обов'язок трудитися, обов'язок набуття повної загальної середньої освіти та ін.

5. Культурні обов'язки – дбайливо ставитися до пам'яток історії культури людства та ін.;

6. Екологічні обов'язки – берегти природу, компенсувати шкоду, завдану забрудненням чи іншим негативним впливом на навколишнє природне середовище.

У деяких конституціях до числа найважливіших обов'язків громадян належить участь у голосуванні на виборах до органів державної влади та військова повинність. У конституціях окремих держав йдеться про обов'язок трудитися (Японія, Італія, Гватемала, Еквадор та ін.), виховувати дітей (Італія), турбуватися про своє здоров'я та своєчасно звертатися за медичною допомогою (Уругвай).

Отже, Конституція України встановлює перелік обов'язків людини і громадянина:

✓ обов'язок громадян захищати Вітчизну, її незалежність і територіальну цілісність (ст. 65);

✓ обов'язок громадян шанувати держані символи України (ст. 65);

✓ обов'язок громадян відбувати військову службу, відповідно до закону (ст. 65);

✓ обов'язок кожного не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки (ст. 66);

✓ обов'язок кожного сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом (ст. 67);

✓ обов'язок громадян щорічно подавати до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік, у порядку встановленому законом (ст. 67);

✓ обов'язок батьків утримувати дітей до їх повноліття (ст. 51);

✓ обов'язок повнолітніх дітей піклуватися про своїх непрацездатних батьків (ст. 51);

✓ обов'язок кожного отримати повну загальну середню освіту (ст. 53);

✓ обов'язок кожного неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших громадян (ст. 68).

Незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності.

4. Гарантії прав та свобод людини і громадянина.

Під гарантіями прав, свобод, обов'язків і законних інтересів особистості розуміються ті позитивно діючі умови і засоби, які забезпечують їх фактичну реалізацію та надійну охорону і захист для всіх і кожного. Негативні фактори не входять до числа гарантій здійснення прав, свобод і обов'язків особистості. Гарантії прав, свобод і обов'язків (правового статусу) особистості діляться на загальні (загальносоціальні) умови і спеціальні, юридичні засоби.

Загальні гарантії визначаються рівнем розвитку основних сфер суспільного і державного життя (політична, економічна, соціальна тощо). Загальні гарантії конституційних прав і свобод людини і громадянина мають значний, а іноді й визначальний вплив на реалізацію цих прав і свобод, оскільки вони визначають готовність суспільства і держави реалізувати зазначені права і свободи. Будь-який, навіть найдосконаліший юридичний механізм реалізації конституційних прав і свобод є безсилим за умови низького рівня політичного та соціально-економічного розвитку суспільства і держави, відсутності традицій правової культури.

Загальні гарантії прав і свобод людини набувають правового змісту у взаємодії зі спеціальними (юридичними) гарантіями, серед яких зазвичай виділяють: нормативно-правові; судові та позасудові гарантії прав і свобод людини; національні та міжнародні.

Юридичні гарантії поділяються на дві групи: нормативно-правові та інституційні (організаційно-правові).

Нормативно-правові гарантії прав людини й основоположних свобод складають певні вимоги-стандарти до конституційного регулювання та застосування прав і свобод людини відповідно до принципу верховенства права, одним із складових елементів якого є правова визначеність. Зокрема, існує низка вимог до законодавчої та нормотворчої техніки, які зумовлюють юридичну силу закону, його чинність та перевірку судовими установами на предмет відповідності принципу верховенства права. А отже, повинна бути забезпечена стабільність та логічність законодавства, судовий контроль за конституційністю законів, неприпустимість зворотної дії нормативних актів.

Серед вчених-конституціоналістів побутує думка про доцільність виокремлення конституційно-процесуальних гарантій реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина. Їх вважають домінуючим фактором реалізації конституційної правосуб'єктності, передбаченої матеріальними нормами. Зміст і форма конституційно-процесуальних гарантій

визначається сферою, змістом, видовою специфікою конституційно-процесуальних відносин.

Особливо важливу роль відіграють публічність та гласність процесуальних процедур. Згідно з п. 7 ч. 2 ст. 129 Конституції при здійсненні правосуддя гарантується гласність судового процесу.

Конституція встановлює загальні гарантії публічності. Важливою конституційною гарантією публічності є право особи на звернення до органів публічної влади, які зобов'язані розглядати їх звернення у встановлений законом строк і надавати обґрунтовану відповідь; право знайомитися в органах публічної влади з відомостями про себе, якщо вони лише не підпадають під режим правової охорони як предмет державної таємниці чи конфіденційної інформації. Кожному гарантується судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати вилучення такої інформації, а також право на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої їм збиранням, зберіганням, використанням та поширенням (ст. 32).

Нормативно-правовими конституційними гарантіями прав і свобод людини та громадянина в Україні закріплені правові основи діяльності органів, які беруть участь у регулюванні суспільних відносин, зокрема таких як: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, Конституційний Суд України та система судів загальної юрисдикції, правоохоронні органи, їх службові та посадові особи тощо. Це так звані, інституційні (організаційно-правові) гарантії.

Удосконалення нормативно-правових конституційних гарантій прав і свобод людини та громадянина в Україні передбачає пошук шляхів удосконалення організаційно-правових (інституційних) гарантій. Важлива роль у механізмі організаційно-правових гарантій відводиться судовому та позасудовому захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина. Відповідно до ст. 55 Конституції України, кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань. Кожен має право після використання усіх національних засобів юридичного 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.

Інститут захисту прав та свобод людини і громадянина є системою норм, принципів, умов і вимог, які у сукупності забезпечують додержання прав, свобод та законних інтересів особи. Отже, виходячи з властивостей права особи на захист, даний інститут формують конституційно-правові та інституційні механізми захисту прав та свобод людини і громадянина.

Конституційно-правовий механізм захисту людиною своїх законних прав та свобод – це система влади держави, функцією якої є захист прав людини, процедура такого захисту, а також конституційне право людини на захист, яке реалізується з допомогою держави і за цією визначеною процедурою.

Інституційний механізм захисту людиною своїх прав – це динамічний взаємозв'язок носія права на захист та державних органів влади, що здійснюється у процесуальному режимі реалізації правоохоронного відношення з метою захисту суб'єктивного права.

До конституційно-правових засобів захисту прав та свобод людини та громадянина, визначених Конституцією України, можна віднести таке:

- ✓ право знати свої права, обов'язки (ст.57 Конституції України);

- ✓ закони та інші нормативно-правові акти, які визначають права, свободи та обов'язки громадян, але не доведені до їх відома у порядку, встановленому законом, є нечинними (ст. 57);

- ✓ закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи (ст. 58);

- ✓ ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення (ст. 58) та ін.

До інституційно-правових засобів захисту прав людини слід віднести міжнародний та національний механізм захисту прав людини.

Систему національного механізму захисту прав людини становлять такі органи:

1. Суди загальної юрисдикції – здійснюють захист прав і свобод людини шляхом розгляду заяв та скарг громадян про порушення їхніх прав, а також шляхом відновлення цих порушених прав.

Система судів загальної юрисдикції відповідно до Конституції України та законодавства будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності.

Систему судів загальної юрисдикції складають:

- ✓ місцеві загальні, господарські, адміністративні суди;

- ✓ апеляційні суди;
- ✓ Вищі спеціалізовані суди (Вищий суд з питань інтелектуальної власності; Вищий антикорупційний суд);
- ✓ Верховний Суд.

2. Конституційний Суд України – єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні. Завданням Конституційного Суду України є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України. Конституційний Суд України приймає рішення та дає висновки у справах щодо:

- ✓ вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

- ✓ офіційного тлумачення Конституції України;

- ✓ надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України, або Кабінету Міністрів України висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість;

- ✓ надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України висновків про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

- ✓ надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту;

- ✓ вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано;

- ✓ надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені.

3. Прокуратура України – становить єдину систему, яку складають Генеральна прокуратура, прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжрайонні, районні в містах. У разі необхідності Генеральний прокурор України може створювати спеціалізовані прокуратури на правах обласних, міських, районних та міжрайонних прокуратур.

За прокуратурою закріплені функції:

- ✓ підтримання державного обвинувачення в суді;
- ✓ представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
- ✓ нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- ✓ нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

4. Адвокатура – недержавний самоврядний інститут, що забезпечує здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги на професійній основі, а також самостійно вирішує питання організації і діяльності адвокатури в порядку, встановленому законом. Адвокатуру України складають всі адвокати України, які мають право здійснювати адвокатську діяльність.

Види адвокатської діяльності:

- ✓ захист прав, свобод і законних інтересів: підозрюваного; обвинуваченого; підсудного; засудженого; виправданого; особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішується питання про їх застосування у кримінальному провадженні; особи, стосовно якої розглядається питання про видачу іноземній державі (екстрадицію); особи, яка притягається до адміністративної відповідальності під час розгляду справи про адміністративне правопорушення;
- ✓ інші види правової допомоги щодо: надання правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань; правового супроводу діяльності клієнта; складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру, спрямованих на забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів клієнта, недопущення їх порушень, а також на сприяння їх відновленню в разі порушення.

5. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – на якого покладається завдання здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Діяльність Уповноваженого спрямовується на:

✓ захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України;

✓ додержання та повагу до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами, громадянином України, незалежно від місця його перебування, іноземцем чи особою без громадянства, які перебувають на території України, та органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами;

✓ запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню;

✓ сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі;

✓ поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина;

✓ запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод;

✓ сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу. 1

6. Захист прав людини здійснюють і ряд інших органів: органи внутрішніх справ, Служба безпеки України та інші правоохоронні органи.

Під терміном міжнародний механізм захисту прав людини розуміють систему міжнародних (міждержавних) органів та організацій, які діють з метою реалізації міжнародних стандартів прав та свобод людини або їх поновлення у випадку порушення. Слід відмітити, що крім міждержавних органів та організацій, у світі існує багато т.зв. неурядових правозахисних організацій.

Особливістю міждержавних правозахисних організацій є те, що:

1) вони реально впливають на уряди тих чи інших держав;

2) їх рішення обов'язкові до виконання, а думка не може бути проігнорована;

3) вони примушують міжнародне співтовариство звертати увагу на порушення прав людини.

Всі міжнародні організації можна поділити на дві групи: універсальні та регіональні.

Універсальні правозахисні організації – це органи та організації, які розповсюджують свою діяльність на весь світ, незалежно від державних та регіональних кордонів. Ці механізми у тій чи іншій мірі пов'язані з діяльністю ООН.

Серед таких організацій слід виділити наступні:

1. Генеральна Асамблея ООН – у 1948 році прийняла Загальну декларацію прав людини, та після цього цілий ряд міжнародно-правових актів, що стосуються різних аспектів правозахисної діяльності (про громадянські, політичні, культурні права, забороні геноциду, апартеїду, расової дискримінації). Питання прав людини розглядаються у комітетах Генеральної Асамблеї та її допоміжних органах.

2. Економічна та Соціальна Рада – під керівництвом Генеральної Асамблеї координує економічну та соціальну діяльність ООН, в тому числі готує рекомендації з метою залучення всіх до виконання прав та основних свобод.

Крім цих органів в рамках ООН діють і спеціалізовані правозахисні організації, які поділяють на три основних види:

1. Постійні органи, які є частиною апарату ООН: Комісія з прав людини та її експертний орган – Підкомітет з попередження дискримінації та захисту прав меншин; Комісія із становища жінок (ці органи утворені у рамках Економічної та Соціальної Ради для виконання її повноважень у галузі захисту прав людини). Також у рамках Секретаріату ООН створено Центр з прав людини, Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців, Верховний Комісар ООН з прав людини.

2. Органи утворені згідно міжнародних угод, укладених під егідою ООН. Зокрема на підставі Міжнародного біля про права людини, в який входять такі міжнародні документи: Загальна декларація прав людини (1948 р.), Пакт про громадянські та політичні права (1966 р.), Пакт про соціальні, економічні та культурні права (1966 р.) Крім того до міжнародних документів відносяться: Конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Конвенція проти катувань та інших жорстоких нелюдських або таких, що принижують гідність видів поведження та покарання та ін. На виконання всіх цих угод були утворені: Комітет ООН з прав людини, Комітет з расової дискримінації, Комітет проти катувань та ін.

3. Спеціалізовані установи ООН. У відповідності із ст. 57, 63 Статуту ООН утворено ряд установ у галузі економіки, соціальних відносин, культури, освіти та ін. Спеціалізовані установи являють собою постійно діючі міжнародні організації, які працюють на підставі власних статутів та угод ООН. На даний час таких установ налічується 16. Однак, далеко не всі вони займаються захистом прав людини, а ті які здійснюють правозахисну діяльність, не мають її основною. До таких установ належать: Міжнародна Організація Праці (МОП) та Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки, культури (ЮНЕСКО).

Регіональні міжнародні організації – такі організації, коли їх учасниками є держави, що знаходяться у межах певного регіону світу.

На сьогодні у світі існує три дієздатні регіональні системи захисту прав людини: Міжамериканська, Африканська, Європейська.

1. Міжамериканська система діє в рамках Організації Американських Держав і представлена Міжамериканською комісією з прав людини та Міжамериканським судом з прав людини. Правозахисна діяльність останнього зводиться до розгляду скарг громадян та юридичних осіб. Висновки цього суду мають значний моральний вплив та, як правило, враховуються державами.

2. Африканська система складається з Африканської комісії прав людини та народів, яка є органом Організації Африканської Єдності (ОАЄ). Комісія заслуховує кожні два роки звіти держав про законодавчі та інші шляхи захисту прав людини та розглядає заяви громадян і юридичних осіб про масові та систематичні порушення прав людини.

3. Європейська система діє в рамках Ради Європи, членом якої Україна є з 1995 року, і базується насамперед на діяльності Європейського суду з прав людини. Європейський правозахисний механізм заснований на низці договорів, основним серед яких є Європейська конвенція захисту прав людини й основних свобод. Крім неї, у рамках Ради Європи розроблені Європейська соціальна хартія конвенція прав меншин, Європейська конвенція прав дитини, Європейська конвенція запобігання катуванням.

Головний європейський правозахисний орган – Європейський суд прав людини – має одну відверту перевагу перед більшістю сучасних правозахисних організацій – його рішення обов'язкові для держав, що приєдналися до Конвенції захисту прав і свобод. У результаті рішення Суду впливають на формування не тільки європейських, але і світових

стандартів прав людини, і навіть на відповідну законодавчу практику багатьох цивілізованих держав.

Крім суду, при Раді Європи діють: Європейський комітет з прав меншин, Комітет незалежних експертів по соціальних і економічних правах, Європейський комітет запобігання катуванням.

ЛЕКЦІЯ 7. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ

1. Поняття релігії, свободи совісті та віросповідання.
2. Конституційне право людини на свободу світогляду і віросповідання.
3. Релігійні організації: поняття, ознаки, види.
4. Порядок створення та діяльності релігійних організацій.
5. Особливості взаємовідносин держави та релігійних організацій.

1. Поняття релігії, свободи совісті, світогляду та віросповідання.

Ще до виникнення держави у стародавніх суспільствах народилася релігія, найвищою метою якої було проголошено порятунок душі. Як і будь-яке соціальне явище, релігія має свій часовий вимір. Приблизно 20 тисяч років тривав процес її виникнення – від останнього періоду розвитку первісного ладу до початку становлення цивілізацій.

Історичні дослідження свідчать, що релігійні вчення протягом століть, а значною мірою і нині, впливали не тільки на життя окремих індивідів, але й на різні сфери суспільного життя у цілому. У світовій релігієзнавчій думці існує понад сто різних визначень поняття релігії. З одного боку, це свідчить про складність релігійного феномена, який охоплює «світ видимий та невидимий», а з іншого – про різні суб'єктивні орієнтації дослідників, розмаїття їхнього темпераменту, розуміння добра і зла.

Слово релігія, згідно з сучасними словниками, походить з латинського *religio* – честь, побожність, благоговіння, пошана; або від *religious* – совісний, благочестивий; або за Цицероном, від *religere* – совість. Однак, ці значення, такі популярні в словниках, виявляються неточними для з'ясування глибинної сутності цього терміну. Священик

Григорій Дяченко в 1900 р. дав таке пояснення: «Релігія – від лат. religio – еднаю, – власне моральний зв'язок людини з Богом, Богошанування».

Релігія – не лише вид взаємозв'язків і взаємодій, не лише форма суспільної чи індивідуальної свідомості, а й сфера духовного життя суспільства, груп індивідів, спосіб практично-духовного освоєння світу. Як така, вона є:

- ✓ проявом сутності суспільства;
- ✓ продуктом суспільних відносин, який справляє на них зворотний вплив;
- ✓ способом існування і подолання людського самовідчуження;
- ✓ відображенням дійсності;
- ✓ суспільною підсистемою;
- ✓ феноменом культури;
- ✓ соціальним інститутом.

3. Фрейд абсолютно чітко вказує на те, що темні людські маси без «Бога в душі» є вкрай небезпечними для людської культури, і що ця культура тільки тоді не страждає від них, поки вони «не знають, що в Бога більше не вірять». Український мислитель і політичний діяч В. Липинський наголошував на тому, що всім людям притаманні «егоїзми», а отже, щоб збудувати і зберегти державу, ці егоїстичні інстинкти потрібно обмежити, однаково як у тих, хто править, так і в тих, ким правлять. Мислитель був переконаний у тому, що облагороджувати душі як правителів, так і підлеглих може лише релігія через посередництво церкви.

У рамках наукового дослідження в сфері взаємозв'язку релігії з правом, вчені доходять висновку, що даний зв'язок полягає в концептуальних витоках одне з одного. Чим «краще» суспільство, тим менше воно потребує втручання права. Тому юрист повинен знати не лише державне (світське) право, а й церковне законодавство. Духовне право церкви має бути первинним для юриста, оскільки воно має передусім профілактичний, випереджувальний характер, запобігає зловживанню позитивним правом. Духовне право є першоджерелом формування особистісних цінностей і професійної правосвідомості. Адже у процесі правозастосовної практики юрист використовує як законодавчу базу, так і власну правосвідомість, своє внутрішнє переконання. Саме духовне начало, яке лежить в основі канонічного права, може виправити фатальний рівень неповаги до права в Україні.

Наступна категорія, котра потребує розгляду, це свобода совісті. В історичному, практичному контексті, науковому побуті поняття свобода совісті, конституювалося як категорія права. Зміст та сутність даного поняття тісно вплетені в історичну, соціальну історію розвитку суспільства, конкретної держави, відносини останніх до різних віросповідань, їхніх інститутів та діяльності.

Свобода совісті – це категорія, яка виникає в певних історичних умовах у безпосередньому зв'язку з релігією. Наприклад, під час свого виникнення у Римській імперії, християнство, виступаючи утисненою конфесією, одночасно відстоювало свободу совісті, зводячи її до права на вибір божества. А пізніше, ставши державною церквою, прагнуло за допомогою держави абсолютного панування над «душами» підданих Римської імперії, що вилилось у запереченні принципу віротерпимості, яке отримало законодавче закріплення.

Проблеми свободи совісті та свободи релігії в XXI столітті залишаються одним із центральних глобальних питань, від вирішення яких значною мірою залежить вирішення інших загальнолюдських проблем. На сьогоднішній день свобода совісті проголошується в конституціях більше ніж 120 держав світу. Не випадково свобода совісті розглядається як базова у системі інших свобод людини.

Дуже часто свобода совісті ототожнювалась зі свободою світогляду, що є безперечною помилкою, бо ці два поняття зовсім не тотожні. Свобода світогляду значно ширше поняття, аніж свобода совісті, а їх ототожнення зовсім не враховує специфіки релігійних відносин та релігійного життя. Будь-яка свобода обов'язково містить у собі свободу вибору, у цьому випадку – релігійного вибору. Адже зовнішні прояви світогляду людини можуть стосуватися не тільки релігійного вибору чи свободи утриматись від такого вибору, але й різних сфер суспільного життя (політичного вибору, економічного вибору, морального вибору тощо).

Що стосується поняття віросповідання, то з правової точки зору – це зовнішній вияв, зокрема, сповідання віри, як релігійної, так і нерелігійної. Свобода віросповідання як загальне, соціальне (природне) право людини – це можливість людини вчиняти певні дії або утримуватися від їх вчинення, за допомогою чого об'єктивується її віровизнання.

Так, на думку А. Сташко, виходячи із сучасних загальних закономірностей розвитку інституту основних прав людини, є підстави говорити про такі тенденції у здійсненні права на свободу віровизнання:

а) плюралізація вірувань як результат урізноманітнення їх об'єктів. Вона відбувається внаслідок розвитку людської особистості, збагачення її духовних потреб, розширення її світогляду, обізнаності, зміни уявлень. Ця тенденція чітко простежується і в Україні, про що свідчать численні конкретно-соціологічні дослідження «стану релігійності» населення, зокрема молоді;

б) монополізація ролі традиційних релігій у визначенні показників моральності, «праведності» способу життя та поведінки особи, життєдіяльності об'єднань, груп, спільнот, у встановленні критеріїв соціально змістовного розмежування «добра» і «зла» за конкретно-історичних умов та обставин. Одним із проявів цієї тенденції можна вважати посилення екуменічного руху (ідеологія та рух за співпрацю та взаєморозуміння між християнами різних конфесій) серед деяких церков. Симптоматичним є також включення до складу тих моральних принципів, пропагувати які серед своїх прихильників погоджуються нині керівники певних церков, і такої чесноти, як віротерпимість (яку, зауважимо, слід тепер інтерпретувати як терпимість не лише до інших релігій, а й до атеїстів, до, так би мовити, «нерелігійно віруючих»);

в) деєтнізація віри. Особливо яскраво це спостерігається у процесах поширення нетрадиційних релігій, кількість прихильників яких збільшується серед представників різних етносів, жителів різних континентів, і Україна не є винятком у цьому контексті. Така тенденція не оминає і традиційні релігії.

Так, здійснюючи своє право на свободу світогляду і віросповідання, громадяни наділені правом придбати, володіти і використовувати релігійну літературу, а також інші предмети та матеріали релігійного призначення, встановлювати і підтримувати міжнародні прямі особисті контакти, включаючи виїзд за кордон для паломництва, утворення різного роду релігійних організацій для відправлення культів, богослужінь, участь у зборах та релігійних заходах тощо.

Однак, необхідно не забувати про припис ч. 4 ст. 35 Конституції України, ніхто не може бути звільнений від своїх обов'язків перед державою або відмовитися від виконання законів за мотивами релігійних переконань. У разі якщо виконання військового обов'язку суперечить релігійним переконанням громадянина, виконання цього обов'язку має бути замінене альтернативною (невійськовою) службою.

2. Конституційне право людини на свободу світогляду і віросповідання.

Права та свободи людини – визначальна частина суспільних відносин, буття особистості в суспільстві. Існують різні види прав і свобод людини. Свободою у суспільному сенсі вважається можливість людини активно діяти відповідно до її потреб, у ході чого вона досягає поставленої мети. Права людини являються формою вираження її волі, а також встановлюють рівність людей. Люди вільні, тому що вони визнаються рівними. Це найважливіший принцип, найважливіша ідея, на основі якої будуються усі людські правила поведінки. Чим більшою мірою права встановлюють рівність людей, тим більшою мірою люди рівні, тобто тим більшою мірою вони вільні. Свобода дає однакові права всім людям, але користуються вони ними по-різному, а тому досягають різних результатів і, відповідно, живуть по-різному.

Свобода невіддільна від рівності. Правова рівність – це рівність вільних людей. Рівність відрізняється від зрівняльності. Рівність – це встановлення однакового становища людей, наділення їх однаковими правами й обов'язками, не дивлячись на природну різницю між людьми. Права людини визнають людей формально рівними, наділяють їх однаковими обов'язками.

Право на свободу світогляду та віросповідання у конституційному законодавстві України та зарубіжних країн належить до основоположних природних прав людини, оскільки воно виступає необхідною складовою свободи особистого самовизначення. Крім того, релігійна свобода була і є однією з основ обґрунтування плюралізму суспільного й державного життя як однієї з основних ознак демократичної держави. Як зазначає з цього приводу Європейський Суд з прав людини у Рішенні від 19 квітня 1993 р. у справі «Коккінакіс проти Греції» свобода думки, совісті та віросповідання є однією з основ демократичного суспільства. У своєму релігійному вимірі вона виступає одним з невід'ємних елементів, що визначають належність віруючих та їхній світогляд, водночас вона є цінним надбанням для атеїстів, агностиків, скептиків і тих, хто ще не визначився. Від неї залежить плюралізм, невідривний від демократичного суспільства та здобутий дорогою ціною впродовж століть. Як зазначає, Є. Ткаченко, ця юридична настанова ЄСПЛ, що повторюється із рішення в рішення, має стати преамбулою вітчизняного законодавства про свободу віросповідання, ключовою засадою взаємовідносин держави з релігійними

об'єднаннями при їх реєстрації та ліквідації, а також при вирішенні міжконфесійних конфліктів.

Свобода віросповідання як фундаментальне загальновизнане право людини знайшла своє відображення як на національному, так і на міжнародному рівнях.

До міжнародних актів, які поряд з іншими правами закріплюють й право на свободу віросповідання, перш за все, слід віднести:

- ✓ Загальну декларацію прав людини (ООН, 1948; ст. 18);
- ✓ Міжнародний пакт про громадянські й політичні права (ООН, 1966; ст. 18);
- ✓ Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод (Рада Європи, 1950; ст. 9);
- ✓ Хартію Європейського Союзу про основні права (2000; ст. 10).

Спеціальним міжнародним документом із цих питань є Декларація про ліквідацію всіх форм нетерпимості та дискримінації на підставі релігії або переконань (ООН 1981 р.), в якій передбачено обов'язок держави вживати заходів щодо запобігання і ліквідації дискримінації на основі релігії або переконань, приймати необхідне законодавство для застосування заходів щодо боротьби проти нетерпимості на основі релігії та інших переконань у цій сфері.

Реальність свободи віросповідання людини, як і будь-якого іншого права особи, залежить від наявності дієвого механізму її юридичного забезпечення, основою якого в Україні є національне законодавство.

По-перше, це – Основний Закон нашої держави – Конституція України. Зокрема, в ст. 35 Конституції України визначено, що кожен має право на свободу світогляду і віросповідання. Це право включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культи і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність.

По-друге, важливу роль в утвердженні та забезпеченні зазначених прав відіграє спеціальне законодавство України, серед якого важливе місце посідає Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації», Цивільний процесуальний кодекс України (щодо подання скарги на рішення, прийняті відносно релігійних організацій), Ухвала Конституційного Суду України від 5 червня 2002 року Про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України про офіційне тлумачення

поняття «церква», що міститься у частині третій статті 35 Конституції України та акти регіонального характеру, зокрема, щодо питань, які стосуються статусу культових споруд, користування землею культовими організаціями тощо.

3. Релігійні організації: поняття, ознаки, види.

Конкретною формою реалізації конституційного права людини на свободу світогляду і віросповідання, яке передбачає можливість безперешкодно відправляти колективно релігійні культу і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність, є створення організацій (об'єднань) у релігійній сфері.

Види релігійних організацій, порядок їх легалізації, майновий стан, права та обов'язки, порядок взаємовідносин з державними органами визначається Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації». Слід зазначити, що закон не дає визначення поняття релігійної організації, а лише вказує на мету її створення: «Релігійні організації в Україні утворюються з метою задоволення релігійних потреб громадян сповідувати і поширювати віру і діють відповідно до своєї ієрархічної та інституційної структури, обирають, призначають і замінюють персонал згідно із своїми статутами (положеннями)» (ч. 1 ст. 7).

Виходячи з цього релігійні організації можна визначити як добровільні громадські об'єднання у релігійній сфері, які створені на основі єдності поглядів для задоволення своїх релігійних потреб, спільної реалізації і захисту своїх релігійних інтересів, які діють відповідно до внутрішньої ієрархічної та інституційної структури.

Для релігійних організацій властиві такі ознаки:

- ✓ добровільність об'єднання;
- ✓ єдність поглядів (віросповідання);
- ✓ спільна реалізація і захист своїх релігійних інтересів через здійснення богослужінь, інших релігійних обрядів і церемоній, навчання релігії й релігійне виховання своїх послідовників;
- ✓ передбачена статутом організації ієрархічна та організаційна структура.

Чинний Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» класифікує релігійні організації за релігійною ознакою. Так, ч. 2 ст. 7 закону передбачає такі види релігійних організацій:

- ✓ релігійні громади;

- ✓ управління і центри;
- ✓ монастирі;
- ✓ релігійні братства;
- ✓ місіонерські товариства (місії);
- ✓ духовні навчальні заклади;
- ✓ об'єднання, що складаються з вищезазначених релігійних

організацій.

Що стосується визначення поняття окремих видів релігійних організацій, то вищезазначений закон наводить поняття тільки релігійної громади, яка є місцевою релігійною організацією віруючих громадян одного й того ж культу, віросповідання, напрямку, течії або толку, які добровільно об'єдналися з метою спільного задоволення релігійних потреб. Вона може бути підлегла у канонічних і організаційних питаннях будь-яким діючим в Україні та за її межами релігійним центрам (управлінням) і має право на вільну зміну цієї підлеглості. Особливість релігійних громад полягає у тому, що повідомлення державних органів про її утворення не є обов'язковим.

Релігійні управління і центри являють собою релігійні організації, котрі діють на підставі статутів (положень), що реєструються в передбаченому законом порядку. Вони мають право засновувати монастирі, релігійні братства, місіонерські товариства (місії), а також духовні навчальні заклади.

4. Порядок створення та діяльності релігійних організацій в Україні.

Кожна держава має закони і постанови, які регулюють особливості створення та припинення релігійних організацій. Порядок формування релігійних громад, управлінь і центрів, монастирів, релігійних братств, місіонерських товариств (місій), духовних навчальних закладів, а також об'єднань, що складаються з вищезазначених релігійних організацій в Україні передбачений Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації».2

Релігійні організації створюються і діють на основі добровільності, рівноправності їх членів (учасників), самоврядування, законності та гласності. Вони функціонують з метою задоволення громадянами своїх релігійних потреб сповідувати і поширювати віру.

Засновниками релігійних організацій можуть бути громадяни України, громадяни інших держав, особи без громадянства, які досягли 18 років.

Членами релігійних організацій можуть бути особи, які досягли 14 років.

Релігійна організація функціонує на підставі статуту, який визначає її правоздатність і приймається на загальних зборах віруючих громадян або на релігійних з'їздах, конференціях.

Згідно з ч. 3 ст. 12 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» статут повинен містити відомості про:

- 1) вид релігійної організації, її віросповідну приналежність і місцезнаходження;
- 2) місце релігійної організації в організаційній структурі релігійного об'єднання;
- 3) майновий стан релігійної організації;
- 4) права релігійної організації на заснування підприємств, засобів масової інформації, інших релігійних організацій, створення навчальних закладів;
- 5) порядок внесення змін і доповнень до статуту (положення) релігійної організації;
- 6) порядок вирішення майнових та інших питань у разі припинення діяльності релігійної організації.

Статути релігійних організацій підлягають реєстрації. Зміни і доповнення статутів (положень) релігійних організацій підлягають реєстрації у тому ж порядку і в ті ж строки, що і реєстрація статутів (положень). Саме з моменту реєстрації її статуту (положення) релігійна організація визнається юридичною особою.

Порядок реєстрації релігійних організацій передбачений ст. 14 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації». Зокрема, для одержання релігійною громадою правоздатності юридичної особи громадяни в кількості не менше десяти чоловік, які утворили її і досягли 18-річного віку, подають заяву та статут (положення) на реєстрацію до обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а в Автономній Республіці Крим – до Ради Міністрів Автономної Республіки Крим. Релігійні центри, управління, монастирі, релігійні братства, місії та духовні навчальні заклади подають на реєстрацію статут (положення) до державного органу України у справах релігій.

Орган, який здійснює реєстрацію, в місячний термін розглядає заяву, статут (положення) релігійної організації, приймає відповідне рішення і не пізніше як у десятиденний термін письмово повідомляє про нього заявникам. У необхідних випадках орган, який здійснює реєстрацію статутів (положень) релігійних організацій, може зажадати висновок місцевої державної адміністрації, виконавчого комітету сільської, селищної, міської рад народних депутатів, а також спеціалістів. У цьому разі рішення про реєстрацію статутів (положень) релігійних організацій приймається у тримісячний термін. Перевищення встановленого законом терміну прийняття рішень про реєстрацію статутів (положень) релігійних організацій може бути оскаржено в суд у порядку, передбаченому цивільним процесуальним законодавством України.

Частиною 1 статті 15 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» передбачається, що у реєстрації статуту (положення) релігійної організації може бути відмовлено, якщо її статут (положення) або діяльність суперечать чинному законодавству. Проте законом не визначається, конкретно в яких випадках релігійній організації може бути відмовлено в реєстрації.

Так, функціональний простір діяльності релігійних організацій не обмежується сферою віроповчальної активності та відправлення релігійних культів. У діяльності конфесійних спільнот важливе місце завжди посідала місія соціального служіння.

Церкви та релігійні організації з давніх часів долучалися до облаштування внутрішнього устрою суспільства, займалися питаннями освіти, виховання тощо. Якісно нова сторінка в історії соціального служіння українських конфесій пов'язана з подіями семирічної давнини. Революція Гідності та подальша російська агресія істотно позначилися на змісті й структурі суспільної активності релігійних організацій. Майдан 2013-2014 рр. чи не вперше представив церкву як доволі потужну інституцію громадянського суспільства, довів її спроможність гуртуватися навколо обстоювання базових прав і свобод українських громадян.

У постмайданний період релігійні організації виступили у ролі одного із генераторів національних реформ. Зокрема, очільники УПЦ КП та УГКЦ увійшли до складу Наглядової ради Національного форуму «Трансформація України», створеного восени 2015 р. з метою сприяння координації зусиль різних акторів суспільного життя в розробці та реалізації євроінтеграційної моделі розвитку України.

Всеукраїнська Рада Церков і релігійних організацій долучилася до процесу конституційної реформи та сформулювала власні пропозиції до Основного Закону держави, серед яких:

- ✓ закріплення права людини на життя від зачаття й до природної смерті;
- ✓ розгляд шлюбу виключно як союз між чоловіком і жінкою;
- ✓ гарантування таємниці сповіді у приватному житті;
- ✓ визначення відносин між державними інституціями та релігійними організаціями як партнерських тощо.

Не залишаються релігійні організації й осторонь розв'язання такої наболілої суспільної проблеми, як корупція. Остання розглядається церквою як великий гріх, що є однією з найбільших внутрішніх загроз для України, перешкоджає розвитку її економіки та громадянського суспільства. Тема посилення боротьби з корупцією систематично озвучується під час зустрічей ВРЦіРО з державною владою.

Ще один важливий напрямок суспільної діяльності, де є присутня церква, пов'язаний із подоланням наслідків російської агресії та тимчасової окупації українських територій на Донеччині та Луганщині. У цьому контексті доречно відзначити низку ініціатив за участі релігійних організацій. Так, синодальне управління соціального служіння УПЦ КП «Eleos-Ukraine» у 2015 р. започаткували проєкт «Дорога додому», покликаний сприяти поверненню до мирного життя українських вояків з травмованою психікою.

Особливо прикметне місце у суспільному служінні конфесій посідає робота у дипломатичному аспекті. З одного боку, вона передбачає просування євроінтеграційного вибору України, а з іншого – стосується формування позитивного іміджу країни на міжнародній арені. Упродовж кількох останніх років церковна дипломатія розвивалася вельми активно. Починаючи з 2013 р. очільники українських конфесій регулярно ведуть діалог з чиновниками ЄС щодо європейських перспектив України, труднощів інтеграції, ролі релігійного чинника у суспільному житті, ціннісних засад суспільного розвитку.

Поряд з цим, проаналізувавши ч. 1 ст. 4 Закону України «Про об'єднання громадян» можна зробити висновок, що не підлягають легалізації релігійні організації, 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 загально визнаних прав людини.

Релігійні організації можуть припинити свою діяльність у зв'язку з реорганізацією (поділом, злиттям, приєднанням) або ліквідацією.

Ліквідація релігійних організацій може бути здійснена:

1) за рішенням їх засновників або органу, уповноваженого на те статутом релігійної організації;

2) за рішенням суду у випадках, передбачених законодавством, зокрема:

- ✓ вчинення релігійною організацією дій, недопустимість яких передбачена статтями 3, 5 і 17 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»;

- ✓ поєднання обрядової чи проповідницької діяльності релігійної організації з посяганнями на життя, здоров'я, свободу і гідність особи;

- ✓ систематичного порушення релігійною організацією встановленого законодавством порядку проведення публічних релігійних заходів (богослужінь, обрядів, церемоній, походів тощо);

- ✓ спонукання громадян до невиконання своїх конституційних обов'язків або дій, які супроводжуються грубими порушеннями громадського порядку чи посяганням на права і майно державних, громадських або релігійних організацій.

5. Особливості взаємовідносин держави і релігійних організацій.

Державно-церковні відносини – це поняття, що утворилося шляхом об'єднання двох усталених понять – держава і церква. Як слушно відмічає М.Палінчак стосовно першого терміна, то існує чітке визначення її як інституції політичної влади, суспільної структури, яка організована відповідним чином і здатна здійснювати легітимний контроль над громадянами, які мешкають на конкретній території. У свою чергу, стосовно церковно-релігійних організацій, то цей контроль здійснюється як органами центральної виконавчої влади, так і органами місцевого самоврядування.²

Варто зазначити, що протягом історичного розвитку суспільства сформувався три основні принципи відносин між державою і церквою, які існують і сьогодні:

1) віротерпимість (нетерпимість), при якій одна чи кілька релігій мають привілейований статус, а всі інші оголошуються терпимими (чи нетерпимими);

2) свобода віросповідань, при якій всі релігії рівні між собою, а людина вільна у своєму виборі конфесії й відправленні релігійного культу;

3) свобода совісті, яка, крім проголошення рівності всіх релігій між собою, дає змогу особі не лише вільно обирати будь-яку релігію, але й бути невіруючою.

Нині до третини держав світу проголосили у своїх основних законах саме принцип свободи совісті.

Аналіз поглядів науковців дозволяє зробити висновок, що існують наступні моделі відносин церкви та держави:

1. Теократія (від грецьких слів *theos* – Бог і *kratos* – влада) – ототожнення державної світської і духовної влад, форма правління, при якій функціонування держави та її інституцій, регламентація суспільного життя визначається панівною церквою та її органами. Як синонім до теократії іноді вживається поняття «папоцезаризм» як означення боротьби церковної влади за домінування над світською. Класичне теократичне правління існувало у V–I ст. до н. е. в Іудеї.

2. Цезаропапизм, який передбачає повну залежність церкви від держави, удержавлення і підпорядкування світській владі церковних структур. Класичними прикладами цезаропапизма є Візантія, де імператори вирішували багато важливих питань організаційного, канонічного і навіть догматичного розвитку церкви, збирали вселенські й регіональні церковні собори, підтримували ту чи іншу сторону в догматичних суперечках (наприклад, щодо іконошанування, ставлення до ересі), призначали чи знімали патріархів, митрополитів і т. ін.

3. Законодавча підтримка, що забезпечує привілейований стан певної церкви у державі. Статус державної церкви передбачає державну підтримку діяльності церковних інституцій, покладає на останні ряд державницьких функцій (реєстрація новонароджених, смерті, шлюбу, соціальна допомога населенню тощо). Найбільш характерним прикладом такої моделі є становище церкви в Греції, де 95% населення становлять православні.

4. Конкордат. Установлення певних державно-церковних відносин між Папою Римським як главою католицької церкви і урядом деяких країн. Конкордат юридично оформлює статус католицької церкви в певній державі (нині діють конкордати Ватикану з Італією, Іспанією, Польщею, Латвією та іншими країнами), але не обмежує діяльності інших церков та релігійних організацій.

5. Відокремлення церкви від держави. Церква не має права втручатися у справи держави, але державні інституції активно втручаються у діяльність церкви. Відносини між ними розглядаються як однобічний процес впливу держави на церкву, використання її у реалізації тих чи інших політичних проєктів. Така модель характерна для колишніх посткомуністичних країн, де законодавча база формально гарантувала свободу совісті, але фактично віруючі зазнавали дискримінації як політичні вороги. Політика, побудована на принципі боротьби з релігією та церквою, була завжди незмінною при розгляді релігійного питання на теренах держави, вирішенні проблем, пов'язаних з діяльністю релігійних конфесій на тій чи іншій території.

6. Проміжний стан між моделлю державної церкви і моделлю повного відділення церкви від держави і держави від церкви. Для цього типу відносин характерне збереження державної підтримки та привілеїв окремих церков. Прикладом такої моделі є сучасна Німеччина, де держава проголошує свою нейтральність і толерантність до різних релігій, але має певні відмінності у ставленні до релігійних організацій залежно від кількості членів і суспільного впливу останніх.

Що стосується нашої держави, то Україна є світською державою і згідно з Конституцією (ст. 35) та законодавством України взаємовідносини держави і церкви в Україні здійснюються у таких напрямках:

- ✓ держава та органи державної влади не втручаються у внутрішні справи діяльності церкви та релігійних організацій;
- ✓ церква та релігійні організації не втручаються в діяльність держави та державних органів;
- ✓ взаємовідносини держави і церкви здійснюються на принципах рівності усіх церков перед законом і невизнання державою жодної релігії як обов'язкової.

Крім того, держава покликана здійснювати контроль за релігійними організаціями за додержанням законодавства про свободу совісті і релігійні організації. Зокрема, контроль за додержанням законодавства України про свободу совісті та релігійні організації здійснюють місцеві

ради народних депутатів та їх виконавчі комітети. Крім того, Кабінетом Міністрів України створюється державний орган України у справах релігій, який покликаний забезпечувати проведення державної політики щодо релігій і церкви. З цією метою він:

1) на прохання релігійних організацій сприяє досягненню домовленості з державними органами та подає необхідну допомогу у питаннях, що потребують вирішення цих органів;

2) сприяє зміцненню взаєморозуміння і терпимості між релігійними організаціями різних віросповідань;

3) здійснює реєстрацію статутів (положень) релігійних організацій;

4) подає консультативну допомогу державним органам у застосуванні законодавства про свободу совісті та релігійні організації;

5) здійснює контакти і координаційні зв'язки з відповідними органами інших держав;

6) сприяє участі релігійних організацій у міжнародних релігійних рухах, форумах, ділових контактах з міжнародними релігійними центрами й зарубіжними релігійними організаціями;

7) забезпечує релігієзнавчу експертизу за участю представників релігійних організацій та відповідних спеціалістів.

ЛЕКЦІЯ 8. ВИБОРЧА СИСТЕМА УКРАЇНИ

1. Історія розвитку виборчої системи в Україні.
2. Вибори, виборче право та загальна характеристика виборчої системи України.
3. Основні принципи виборів.
4. Стадії виборчого процесу.

Сучасний етап розвитку державного управління у більшості країн світу характеризується різким підвищенням ролі виборів, як в практиці здійснення державної влади, так і в суспільній свідомості. В демократичних країнах вибори є реальним механізмом формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, і тому значення цього інституту у таких державах не викликає сумніву.

З початку 90-х років ХХ ст. в Україні відбувається перманентна конституційна реформа. Перехід нашої держави до нової політичної системи, організації державної влади, створення нових політичних та державно-правових інститутів, спричинили зміни у системі вітчизняного права в цілому. На сьогодні належне функціонування інституту виборів неможливе без проведення виборчої реформи та належної кореляції її змісту до питань, які сьогодні піднімаються в контексті децентралізації влади. Насамперед йдеться про такі ключові аспекти реформування системи виборів, як: територіальна організація виборів та порядок формування виборчих комісій; реєстрація виборців; фінансове забезпечення та передвиборна агітація на виборах; проведення голосування; порядок підрахунку голосів та встановлення результатів виборів тощо.

1. Історія розвитку виборчої системи в Україні.

Зміст виборів для звичайного громадянина, як правило, розкривається у голосуванні, коли виборець здійснює своє волевиявлення на виборчій дільниці у бюлетені. Однак, таке сприйняття є далеким від реального розуміння виборів як важливого суспільно-політичного інституту, оскільки шляхом виборів у сучасних державах формуються парламенти, посади глав держав, уряди, судові органи, представницькі органи місцевого самоврядування, через які воля народу трансформується у державну.

Питання історичних витоків, становлення та розвитку виборчого права, інституту виборів, а з ними й інституту виборців в Україні, досліджувались у працях як вітчизняних, так і зарубіжних вчених, серед яких В. Гончаренко, О.Гавриленко, В. Журавський, В. Кампо, В. Копейчиков, О.Копиленко, М.Копиленко, О. Мироненко, М. Страхов, Б. Страшун, Ю. Шемшученко, В.Шаповал, О. Ярмаш та ін.

Становлення і розвиток виборчого права в історичному аспекті в Україні, як і в інших країнах світу, вітчизняні і зарубіжні учені пов'язують з виборною демократією, яка бере свій початок з далекої давнини, де регулювання її форм нормами звичаєвого права є передумовою становлення сучасного виборчого права.

Процес інституціоналізації виборчого права України та формування справді демократичного виборчого законодавства України в сучасних умовах неможливо здійснити повною мірою без вивчення самотності державно-правового розвитку України, осмислення історико-правової спадщини виборності в Україні. Досліджуючи в єдності сучасний та історичний зрізи, можна визначити якісну характеристику виборів, їхнє місце та роль у системі політичних процесів в Україні, виявити об'єктивні закономірності розвитку цього інституту.

Інститут представництва за часів Київської держави. Виборність як одна із характеристик демократизму спостерігався серед слов'янських племен ще до заснування держави. Вони збиралися на «віче» – ради, де вирішували важливі питання життя племені, війни та миру. Прокопій писав, що слов'янами і антами «не править один муж, але здавна живуть вони громадським правлінням і всі справи, добрі чи лихі, вирішують спільно».

Отже, до Київської держави існували елементи виборності, які були складовою частиною ранніх виявів звичаєвого права.

Початок державного життя України М. Грушевський датує VIII, а може, й VII століттям. На Сході Європи Україна-Русь відіграла надзвичайно важливу роль, бо вона перша розпочала державне життя, утворила власну правову систему. І коли на Заході Європи державне життя епохи середньовіччя характеризується державним устроєм у Німеччині, Франції та Англії, то таке саме значення для слов'янського Сходу мала давня українська Київська держава. У її політичному устрої поєднувалися принципи давнього народоправства з князівсько-дружинним порядком.

Після короткого періоду розквіту велика Київська держава почала занепадати. Внаслідок багатьох внутрішніх та зовнішніх чинників

з'явилися центробіжні тенденції, місцевий партикуляризм та сепаратизм. Після занепаду Великого князівства Київського центр державного життя на короткий час переноситься до Галицько-Волинського князівства. Політична ситуація, що виникла після занепаду Київської держави, призвела під кінець XIV ст. до окупації західноукраїнських земель Польщею та до приєднання всіх інших земель, у тому числі Київської, до литовських земель. Так утворилася нова держава – Велике князівство Литовське, яке звалося Литовсько-Руською державою. У період становлення цієї держави панували засади давнього звичаєвого та писаного українського права.

Виборність за часів Литовсько-Руського князівства. Державний устрій Литовсько-Руського князівства пройшов тривалий еволюційний шлях. Організація державної влади на початку розвитку цієї держави і на період занепаду з багатьох політичних і соціальних причин дуже відрізнялася. Головним чинником, що ототожнював державну владу в період утворення держави, був великий князь. У XIV ст. його влада обмежувалася Віленським уділом, з яким була зв'язана влада над удільними князями. В останні роки XIV і до середини XV ст. уся влада зосереджувалася в руках великого князя і з радістю він радився лише зі своєї волі. Проте з часом, за привілеями 1492 р. та 1506 р., було легалізовано правне становище Панів-Ради, вона поділила з великим князем зверхні права, позбавивши його права вести самостійно дипломатичні зносини, видавати закони, призначати уряд. Після Люблінської унії 1596 р. усі права переносяться на загально-шляхетський литовсько-польський «Сейм Вальний», що триває до занепаду Литовсько-Польської держави.

Люблінська унія 1596 р., крім об'єднання Польщі й Литви в одну державу, призвела до інкорпорації Польщею українських земель. Після Люблінської унії «Вільний Сейм» перемагає Панів-Раду, проте розпочався цей процес значно раніше. Ще з середини XV ст. князь, за прикладом Польщі, залучає до державних справ дрібну шляхту. Так, у 1440 р. уперше загал шляхти бере участь в обранні князя, що стає надалі традицією, обирають князя шляхта та Пани-Рада.

Далі «Статут Великого князівства Литовського» 1529 р. уже визнає Вільний Сейм як державну установу. У 1564 р. визначено точний порядок шляхетського представництва на сеймах: шляхта мала обирати на повітових сеймиках по два послы, яким давали писану інструкцію. Таким чином, сейми ставали установами парламентарного характеру, але репрезентована в них була лише шляхта.

Як бачимо, на період Литовсько-Руської держави на території нашої країни формується певна система вищих представницьких органів та запроваджується більш чіткий порядок їхнього формування, а саме – виборів.

Виборність за часів Гетьманської держави. Існування Гетьманської держави охоплює короткий час – з часів повстання українців на чолі з Богданом Хмельницьким в 1648 р. до 1781 р., коли Російська імперія остаточно інкорпоровала Гетьманську державу і перетворила її на звичайну область-намісництво. Українська держава із початку свого існування набула характеру, притаманного державам Європи XVII ст., – характеру станової держави, хоча державотворчі процеси в Україні розгорталися не тим звичайним шляхом, що у західноєвропейських державах, які послідовно проходили шлях еволюції від однієї форми до іншої. В історії Української держави не було такої послідовності, бо між великокнязівською добою і створенням Гетьманської держави була перерва, і в XVII ст., коли Богдан Хмельницький поклав початок новій державі, від минулого не залишилося нічого, крім спогадів. Тому держава XVII ст. творилася на «*tabula rasa*», на чистому місці. Творилася вона під час війни, в полум'ї пожеж. Військовий характер відбився на титулярі всіх урядовців Гетьманської держави, які до кінця існування її мали військові найменування і поєднували функції військові з державними.

На Гетьманщині змагалися два типи державної влади: республіканський і монархічний. Загальновідомо, що на початку розвитку Гетьманщини суверенна влада належала цілому народові, яку він здійснював безпосередньо на всенародному вічі – Генеральній раді. На чолі Української держави стояв гетьман. Протягом усього часу існування Української держави гетьмани були виборні. Обирала їх Генеральна рада, але в самому порядку обрання не було твердих принципів.

Що ж до Генеральної ради, то спочатку вона була тільки зібранням козаків і мала військове значення. Загальна козацька рада відживає після смерті Богдана Хмельницького і знову відроджується у практиці суспільного життя в часи Руїни. Деякі з цих рад (наприклад, Корсунську в жовтні 1657 р. сучасники називали «сеймом», але ця назва не втрималась і рада залишилася «радою»). Процес розвитку цього політичного інституту, як зазначав Д. Дорошенко, керувався тенденцією обернення ради з суто військової, козацької установи в орган державний, який вирішує загальнодержавні справи і у якому беруть участь представники інших суспільних верств, окрім Козаччини: духовенство, міщанство, а іноді (як

це було на відомій «Чорній Раді» 1663 р.) і поспільство. Проте Генеральні ради не змогли стати органами влади: на перешкоді стояли випадковість їх складу, велика кількість учасників, можливість сторонніх впливів тощо. Тому поволі Генеральні ради заступають ради старшин.

Рада старшин зародилася в XVIII ст. і відповідала аналогічним інститутам Західної Європи: генеральним станам у Франції, снемам у Чехії, сеймам у Польщі. Характерною ознакою цих установ було представництво, яке замінило безпосередню участь народу. Але це не було представництво народу в цілому, а тільки окремих станів. Згодом ці інститути шляхом еволюції перероджуються на палату лордів, сенат тощо. Цим установам європейського типу відповідали рада старшин і старшинські з'їзди.

Ці інститути викристалізувалися за часів І. Самойловича і І. Мазепи і мали замало часу для оформлення. В часи Руїни за гетьмана Кирила Розумовського знову входять у звичай загальні з'їзди старшин у Глухові для обміркування найважливіших справ.

Спроба зафіксувати звичай старшинських з'їздів законом і зробити їх державною установою зроблено у так званій Конституції України 1710 р. гетьмана Пилипа Орлика, коли поставлено скликати Генеральну раду на сесії тричі на рік: на Різдво, на Великдень і на свято Покрови. Суттєвий характер має шостий параграф, де закладені принципи діяльності органів державної влади. Цим же розділом закріплювався порядок обрання державних осіб та органів.

З часу існування української козацької держави помалу консолідувалося і внутрішнє політичне життя Запоріжжя. Військо Запорізьке було тісно економічно, політично, культурно пов'язане з Гетьманщиною й жило спільним із нею духовним життям. Хоча Запорізька Січ й не мала ясно виробленого політичного ідеалу, але вона твердо дотримувалася своєрідних принципів про козацьку волю й берегла традиції свого демократичного устрою. Запорізька Січ сформувалась як демократична республіка, де суверенну народну волю здійснювала Генеральна рада на принципах народоправства кіївської доби. Представництво було широко впроваджене в політичному житті Війська Запорізького. Принципи виборності, як і на Гетьманщині, широко застосовувалися при формуванні всіх державних органів.

Отож, навіть обмежена й неповна форма власної держави, якою була українська держава кінця XVII ст., дала змогу українському народові,

серед тяжких війн і спустошень, розвивати демократичні виборні засади власної державності.

Виборність за часів Російської імперії. У XVIII ст. характеризується невпинним зростанням могутності Російської імперії, що заволоділа основною частиною українських земель, втратою Україною автономних прав і перетворенням її на звичайну губернію Росії. У своїй політиці щодо скасування самостійності України всі російські самодержці були одноставні.

Упродовж тривалого часу вони систематично знищували демократичні ознаки української державності, одночасно руйнуючи основи матеріального, соціального, культурного і духовного життя в Україні. Показовим у контексті цієї політики було ставлення російського царату до інституту виборності державних органів.

Після укладення в 1711 р. Прусського миру Петро I звертається до українського народу з універсалом, де обіцяє йому милості і свободи, призначає вибори нового гетьмана. Проте своїм силовим втручанням не дає можливості обрати старшині чернігівського полковника Івана Скоропадського. Але й за умов обрання бажаної кандидатури спостерігається намір тримати гетьмана під своїм повним контролем. Тому Петро I призначає одразу ж свого міністра, який, отримавши таємну інструкцію, має постійно слідкувати за гетьманом. У 1722 р. на території України було утворено нову Установу, так звану Малоросійську колегію, яка фактично позбавляла гетьмана тієї влади, яку він мав.

Жорстка лінія суворого режиму щодо України підтримувалась упродовж царювання Катерини I, Єлизавети та Катерини II. У 1743 р. комісія правників склала кодекс законів «Права, по котрим судиться малоросійський народ». В основу кодексу покладено Литовський Статут, Магдебурзьке право, почасти українське звичаєве право. Поряд з іншими кодекс містив і положення про права верховної влади. Проте цей кодекс не був офіційно затверджений.

На довгий час залишаться у минулому багато демократичних інститутів української держави; разом з іншими – і інститут виборів власних вищих представницьких органів державної влади. Правда, українцям було надано можливість ще до остаточного зруйнування самостійності України в 1767 р. обрати своїх представників до російської Законодатної комісії як своєрідного парламенту із законодавчими функціями. За інструкцією, розробленою царицею, всі верстви населення, за винятком селян-кріпаків, брали у ній участь. Крім того, після 1785 р. в

Україні проводилися вибори повітових і губернських дворянських зборів та повітових і губернських маршалів. Після Земської реформи 1864 р. за Положенням про губернські повітові земські установи від 1 січня 1864 р. та після його зміни Положенням 1890 р. теж проводилися вибори місцевих органів самоврядування в Україні, як і в інших колоніальних землях Російської імперії. Після царського Маніфесту 17 жовтня 1905 р. також було розроблено Положення про вибори до Державної думи, котре мало протягом 1905-1907 рр. декілька редакцій. Проте історико-правничий аналіз цих законодавчих актів і самого процесу виборів виходить за межі виборчого права України, тому і викладається матеріал тільки в плані інформаційному. Зазначимо лише, що загалом ці законодавчі акти можна охарактеризувати як реакційні. Вибори не були загальними, прямими і рівними. Існували матеріальні, мовні, статеві цензи тощо. В результаті цих правових підстав, наприклад у виборах до III Державної думи із населення Європейської Росії, що становило 1123 млн. людей, брало участь лише 17 млн., тобто 15 відсотків.

Вибори в Українській Народній Республіці. Перші демократичні вибори в Україні відбулися за часів Української Народної Республіки. Для такого висновку дає підстави правовий аналіз «Закону про вибори до Установчих Зборів Української Народної Республіки» та «Інструкції для користування розділом першим Закону про вибори до Установчих Зборів Української Народної Республіки» від 11–16 листопада 1917 р.

Проте у надзвичайних умовах, у яких перебувала Україна наприкінці 1917 – на початку 1918 рр. (господарська розруха, напівголодне існування, внутрішні заворушення, війни з Петроградом, німецько-австрійська окупація, збройні напади Польщі, дезорганізація фронтів і флотів та ін.), вибори відбулися лише у частині округів. Аналіз нормативних документів дає загальне уявлення про наявні на той час демократичні тенденції у розвитку виборчого законодавства.

Прагнення молодого української демократії до створення своєї державності було знаменом Української Центральної Ради. Це знайшло відображення у Першому Універсалі Української Народної Республіки від 10 червня 1917 р. У той час досить гостро постало питання про скликання Українських Установчих Зборів. Уже в серпні VI сесія УЦР доручає спеціальній комісії їх підготовку. Було створено дві підкомісії: одна – для визначення компетенції самих Установчих Зборів, друга – для вироблення закону про вибори. До її складу входили М. Порш, М. Розенштейн і І. Чопківський. Третій Універсал УНР призначив вибори на 27 грудня 1917

р. Водночас почала діяти Головна комісія у справах виборів до Установчих Зборів УНР у складі голови і 15 членів комісії: М. Мороза (голова), П. Стефановича, М. Радченка, Г. Кириченка, О. Бутовського і О. Щербака та ін.

Згідно із Законом Установчі Збори мали складатися з членів, обраних людністю на основі загального, рівного, прямого виборчого права і таємного голосування з дотриманням принципу пропорційного представництва. Встановлювалось десять виборчих округ. Виборчі округи складалися з виборчих дільниць.

Здійснення виборів доручалось: головній, окружним, повітовим і міським комісіям у справах виборів до українських установчих зборів та виборчим комісіям. Законом передбачалась досить широка компетенція системи виборчих комісій щодо організації і проведення виборів. Головна комісія мала свій видавничий орган – «вісті». Мало місце «коаліційне» членство у виборчих комісіях. До їх складу на всіх рівнях, окрім дільничних, обов'язково входили правники. Серед їх членів були представники місцевих державних владних структур та органів самоврядування, груп виборців, які подавали кандидатські списки. Також у виборчих комісіях обов'язковим було окреме представництво рад селянських, робітничих і солдатських депутатів. На органи місцевої влади та місцевого самоврядування покладались обов'язки всебічної допомоги всім комісіям.

Виборче право надавалося не тільки громадянам Української Народної Республіки віком від 20 років, а й особам, які мали російське громадянство або підданство інших держав, але не пізніше того часу, коли починалося складання виборчих списків. Дещо знижений віковий ценз був для військовослужбовців: вони користувалися виборчими правами з 18 років.

Обмеження активної і пасивної правосуб'єктності існували для осіб, які були визнані божевільними у встановленому законом порядку, а також для німих, що перебували під опікою.

Позбавлялася виборчого права велика кількість громадян, що відбували покарання за скоєння тільки певних категорій кримінальних злочинів і становили велику соціальну небезпеку. Позбавлення виборчої правосуб'єктності поширювалося на цих громадян і після відбуття покарання на певні терміни (від одного до трьох років з дня відбуття кари залежно від виду скоєного злочину). Позбавлялися виборчих прав і дезертири, крім тих, хто зміг довести, що їх відсутність сталась з поважних

причин, або хто міг надолужити провину подальшою сумлінною службою. Не мали права обирати чи бути обраними колишні члени царського уряду, а також жінки, котрі вийшли заміж за громадян інших держав.

Скарги, заяви, протести в процесі виборів розглядалися міськими, селищними та волосними управами й адміністративними судами. У компетенції управ був розгляд оскаржень і опротестувань лише списків виборців, який допускався тільки протягом 10 днів після їх оповіщення. Усі інші скарги, а також протести оскаржувались у судовому порядку: такі справи у дводенний термін вирішувались адміністративними відділами окружних судів.

Вибори до Установчих Зборів УНР відбувалися на багатопартійній основі шляхом подання голосів за один із кандидатських списків, які подавалися до окружної комісії групами виборців не пізніше як за 14 днів до дня голосування. Кожен такий список підписувався не менш як 100 особами, котрі мали виборче право в даній окрузі.

Іншою главою закону визначається конкретна форма прийому і процедура контролю за дійсністю кандидатських списків, система застережень щодо статуту і кількості осіб, занесених до кандидатських списків, і виборців, які підписували його. Голосування проводилося шляхом подання виборчих карток єдиного зразка, що встановлювався Головною комісією не пізніше як за 17 днів до початку виборів з допомогою спеціальних конвертів. Інструкція про вибори для забезпечення таємності голосування передбачала, що відгороджені кабінки мають бути добре освітлені і влаштовані так, щоб не можна було бачити навіть рук голосуючого.

Слід зазначити, що законодавчі акти про вибори за часів УНР відзначаються широкою і глибокою регламентацією всіх стадій виборчого процесу. Це свідчить, по-перше, про високий рівень фахівців, що його розробляли, по-друге, саме в цьому його демократичність. Вибори починались у визначений УНР день і тривали три дні. Передвиборна агітація під час голосування заборонялась у кімнатах для подачі карток, на сходах, у коридорах, на вулиці на відстані п'яти сажнів від входу знадвору. Підсумок конвертів (тобто підрахунок кількості осіб, що брали участь у виборах) проводився відкрито у присутності всіх бажаючих. Були відпрацьовані чіткі критерії визначення дійсності виборчих карток. Усі дії, що відбувалися на виборчій дільниці під час підрахунку голосів, чітко фіксувалися дільничною комісією в протоколі. Протокол підписували не лише голова та члени комісії, а й усі присутні, якщо вони того бажали.

Згідно зі встановленим законом порядком протоколи та інші документи повітових і міських виборчих, дільничних комісій пересилалися до окружних виборчих комісій, які й робили остаточний підрахунок голосів по округу за кожний із кандидатських списків. Закон про вибори до Установчих Зборів УНР передбачав досить широке коло покарань за порушення встановленого порядку проведення виборів, а також за поширення свідомо неправдивих відомостей про кандидатів, за підкуп виборців. Несли кримінальну відповідальність духовні особи, що під час богослужіння в храмі або в іншому місці робили спроби вплинути на хід виборів. Окремо регулювався порядок виборів в армії і на флоті.

Щодо результатів виборів, то Головна комісія визнала дійсним обрання 172 депутатів навіть за таких несприятливих обставин. Незважаючи на величезну кількість партій і організацій, що висували своїх кандидатів, 69,7% голосів отримали об'єднані списки українських есерів і селянських спілок; 19,18 – більшовики; 4,65 – єврейські національні комітети; 1,74 – польські списки; 4,67 – усі інші партії і громади. Майже всі виборчі комісії наголошували на тому, що вибори до Українських Установчих Зборів відбулися за значно меншою активністю, ніж аналогічні вибори до Російських Установчих Зборів. Треба зазначити, що історикам не вдалося знайти жодної волості та повіту по всій Україні, де б відбулися вибори на всіх дільницях.

Відомо звичайно, що Установчі Збори 9 січня 1918 р. не відбулися. Центральна Рада призначила скликання Зборів на 2 лютого 1918 р. перед захопленням Києва більшовиками. Проте історія розпорядилася так, що Українські Установчі Збори не зібралися ніколи.

Зазначимо, що разом з нормами Конституції Української Народної Республіки (Статуту про державний устрій, права і вольності УНР) Закон про вибори до Українських Установчих Зборів становить значну віху в історії відродження демократичних засад виборності в Україні.

Вибори в Українській Радянській Соціалістичній Республіці. З позицій сучасного розвитку політичної думки очевидно, що втілення в життя пролетарського виборчого права було кроком назад. Як відомо, в умовах диктатури пролетаріату запровадження демократичних принципів при формуванні органів державної влади було просто неможливим. «Диктатура, – писав В. Ленін, – влада, що спирається на насильство, не пов'язана ні з якими законами». Він робить висновок про те, що «формальний демократизм повинен бути підпорядкований революційній доцільності». І, оскільки політика диктатури пролетаріату натикалася на

значний опір не тільки повалених класів, а й більшості селянства (принаймні в Україні), склався такий механізм державної влади, завдяки якому партія «керувала державою». За таких умов ради не могли бути представницькими.

Наслідком такого підходу став передусім українедемократичний порядок формування державних структур, зокрема вищого органу державної влади УРСР Всеукраїнського з'їзду рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів. Незважаючи на те, що перший нормативний акт у галузі виборчого права радянського періоду, а саме Декрет ВЦВК від 21 листопада (4 грудня) 1917 р. «Про право відкликання делегатів» проголошував необхідність запровадження пропорційної системи виборів, існування інституту відкликання депутатів. Декрет не встановлював також жодних обмежень для участі у виборах.

Разом з тим, вже Конституція УРСР у 1919 р. запроваджує в життя такий порядок виборів, що ґрунтувався на принципах незагального, непрямого, нерівного виборчого права при відкритому голосуванні. Стаття 20 Конституції УРСР встановлювала залежність здійснення виборчих прав громадян УРСР, що досягли 18-річного віку, від участі їх у суспільно-корисній праці. Причому виборче право надавалося навіть іноземцям, якщо вони були причетні до робітничого класу і трудового селянства. Таким чином, для позитивного здійснення суб'єктивного виборчого права громадян і іноземців передусім існував трудовий ценз, проте не можна погодитися з О. Малицьким, який стверджував, що в радянському виборчому праві існував тільки цей єдиний ценз. Водночас були запроваджені, за вдалим висловом Б. Страшуна, «цензи колишньої діяльності», що стосувалися позбавлення виборчих прав службовців і колишніх агентів поліції, особливого корпусу жандармів і членів царського дому, що правив у Росії (п. «д» ст. 21 Конституції). Але, мабуть, найбільш точно відповідало мотивам та обсягу позбавлення цих виборчих прав існування так званого «політичного цензу».

У практиці державного будівництва в Україні було встановлено дві системи представництва на виборах до рад: виробнича – для робітничого міського населення і територіальна – для селянства. Встановлювались істотні розбіжності в нормах представництва для робітників і селян при виборах волосних, повітових, губернських з'їздів рад. У період громадянської війни упереджено великі норми представництва забезпечувалися для військових.

Існувало відкрите голосування. Як відомо, ні доконституційне законодавство про організацію центральних і місцевих органів радянської влади, ні перша Конституція не встановлювали як обов'язковий принцип відкритого голосування. Відкрите подання голосів фактично було пов'язане з традиціями створення рад ще 1905 р., коли для висування представників у члени рад використовувався спосіб публічного піднесення рук.

До 1924 р. законодавство про вибори не було систематизоване, не було і єдиної регламентації виборчих прав громадян, порядку складання списків, роботи виборчих комісій. Затверджене 10 вересня 1924 р. постановою ВУЦВК і РНК «Положення про виборчі права громадян і про порядок проведення виборів» було зведеним нормативним актом, що підсумував до того чинний масив нормативних актів. Положенням 1924 р. було дещо уточнено норми виборчого законодавства в частині формування виборчого корпусу, порядку проведення виборів і процедури оскарження дій органів, відповідальних за проведення виборів. Відповідно до норм цього положення кожен робітник, незалежно від членства у профспілках, мав право голосу. Віднині особи, в тому числі селяни, що використовували найману працю, але не для отримання прибутку, теж користувалися виборчими правами. Сталися й інші зміни щодо виборчої правосуб'єктності громадян, проте перелік категорій осіб, що були позбавлені виборчих прав, знову залишився відкритим.

За результатами виборів у 1930 р. Президія ЦВК Союзу РСР приймає постанову «Про усунення порушень виборчого законодавства Союзу РСР», яка констатувала велику кількість порушень під час проведення виборів до рад усіх рівнів. Найбільша кількість порушень була пов'язана з обмеженнями виборчих прав громадян. На проведення виборчих кампаній істотний негативний вплив справила політика партії і радянського уряду, спрямована на знешкодження «куркульських господарств». На практиці це обернулось тим, що обмеження виборчих прав обтяжувалось ще і додатковими репресивними заходами, такими як виселення з осель, позбавлення медичної допомоги, виключення дітей зі школи тощо.

У 1934 р. була затверджена «Інструкція Центрального Виконавчого Комітету Союзу РСР про вибори до рад у 1934-1935 рр.». У цілому її зміст відповідав попереднім нормативним актам цього періоду. Характеризуючи цей нормативний акт, варто, на наш погляд, зупинитися на декількох суттєвих моментах: по-перше, продовжував існувати порядок визначення

кола виборців і осіб, що позбавлялися виборчих прав, причому список останньої категорії вже вкотре було залишено відкритим; по-друге, система виборчих комісій, у тому числі й Центральна, формувалася при відповідних виконавчих комітетах, звідси – закріплення за останніми широких повноважень з організації і проведення виборів; по-третє, утверджувався порядок відновлення виборчих прав. Інструкцією передбачався, за загальним правилом, 5-річний термін суспільно-корисної праці, однак не був скасований виборчий ценз «лояльності до влади»; по-четверте, уперше в цій інструкції було визначено порядок, за яким, власне, відбувалися вибори. Уперше в цьому нормативному акті офіційно закріплено принцип відкритого голосування, – до цього моменту, як уже зазначалося, ніде раніше цей принцип не закріплювався. «Інструкція про вибори до рад у 1934-1935 рр.» була останнім нормативним актом періоду «диктатури пролетаріату».

З прийняттям Конституції «соціалізму, що переміг» більше не можна було відкрито і цинічно позбавляти свій народ виборчих прав. Саме в той час у політичну свідомість була привнесена подвійна стандартизація оцінки виборчого права і практики проведення виборів: одна шкала якої продекларована на весь світ – соціалістична демократія побудована на принципах загальних, рівних, прямих і таємних виборів; інша – для внутрішнього користування, класова, спрямована на забезпечення керівної ролі партії в суспільстві й державі. За таких умов справді вільних виборів до влади могли прийти люди, не пов'язані з партійним апаратом. Багато хто ще пам'ятав такі вибори до Установчих Зборів УНР. Почалися розмови про альтернативні вибори.

Проте партійний апарат вихолостив демократичну суть вільних виборів. Виборчим комісіям була дана вказівка реєструвати на кожне кандидатське місце тільки одного кандидата – від «блоку комуністів і безпартійних». Гранично спрощувався і виборчий бюлетень: виборець не міг сказати кандидату «так» чи «ні», виявивши тим свою волю, адже зазначалось тільки прізвище та колектив, який його висунув. Виборцю, який не викреслював кандидата від блоку комуністів і безпартійних, і кабіна не була потрібна. Нарешті – найголовніше, вибори до Верховної Ради СРСР передбачалося провести «після прийняття нової Конституції 1936 р.».

З часом розвиток інституту виборів в Україні пов'язується з новим «Положенням про вибори до Верховної Ради УРСР», затвердженим Президією Верховної Ради УРСР 26 листопада 1946 р. Запроваджувався

віковий ценз щодо активного виборчого права. У виборах до Верховної Ради УРСР мали право брати участь усі громадяни, які досягли 18 років. На підставі Указу Президії Верховної Ради СРСР «Про віковий ценз громадян СРСР, які обираються до Верховних Рад союзних і автономних республік» Президія Верховної Ради Української РСР прийняла постанову «Про віковий ценз для громадян УРСР, які обираються до Верховної Ради Української РСР», де встановлювалося, що депутатом Верховної Ради УРСР міг бути обраний кожний громадянин республіки, який користується виборчим правом і досяг 21-річного віку. На черговій сесії Верховної Ради України були внесені відповідні зміни і доповнення до ст. 115 Конституції УРСР.

У зв'язку із завершенням повноважень Верховної Ради УРСР другого скликання Президія Верховної Ради УРСР 12 грудня 1950 р. затвердила нове «Положення про вибори до Верховної Ради УРСР». Суттєвих змін у порядку проведення виборів з прийняттям цього положення і надто при його застосуванні не сталося.

Коли КППС було проголошено повну перемогу соціалізму в країні, партійно-радянська система дала можливість своїм громадянам відкликати депутатів, хоча відомо, що номінально інститут відкликання депутатів існував з 1917 р. Згідно з цим законом запроваджувалося нове для виборчого законодавства право офіційної підтримки кандидатів у депутати і новий інститут виборчого права – окружні передвиборні наради, які скликалися тільки органами громадських організацій.

Кардинальні зрушення періоду перебудови можна вважати реформою радянської виборчої системи, яка фактично передувала і об'єктивно створила законодавчу основу для формування виборчого права України. Уперше на території СРСР фіксувалися розходження норм загальносоюзної Конституції і Конституцій союзних республік з питань регулювання виборів, а також союзного і республіканського, власне виборчого, законодавства.

Кандидатами в народні депутати УРСР висувалися громадяни, які проживали на території УРСР. Кандидати у народні депутати виступали з програмою майбутньої діяльності. Закон встановлював певні вимоги до неї. Зазнало змін нормативно-правове забезпечення організації процедури голосування. З метою забезпечення таємності голосування законом передбачалося, щоб приміщення для голосування були обладнані так, аби виборці при підході до них обов'язково проходили через кабінки або

кімнати для таємного голосування. Було запроваджено форму дострокового голосування за допомогою закритих конвертів.

Неупереджений аналіз реформованої системи виборчого законодавства і практики проведення виборів останнього, третього етапу розвитку радянської виборчої системи дає підстави для висновку, що лише деякі з інститутів радянського виборчого права були сприйняті у процесі створення виборчого законодавства України.

Вибори в сучасній Україні. Процес створення новітнього виборчого законодавства України, прийнятого після проголошення незалежності України, був розпочатий і розвивався принаймні до прийняття нової Конституції України у двох напрямках: по-перше, в контексті конституційного процесу; по-друге, через прийняття і впровадження відповідних спеціальних виборчих законів. Із здобуттям незалежності Україною вибори як форма безпосереднього народовладдя здійснюються регулярно. В Україні проводяться президентські (1991, 1994, 1999, 2004, 2010, 2014 рр.), парламентські (1994, 1998, 2002, 2006, 2007, 2012, 2014 рр.) та місцеві (1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2015 рр.) вибори. За цей час неодноразово змінювалося і законодавство про вибори (у т.ч. і види виборчих систем).

При дослідженні історії становлення і розвитку інституту виборів в Україні необхідно проаналізувати нормативно-правові акти минулої та сучасної практики проведення виборів. На думку О. Галуса, в історії становлення та розвитку інституту виборів у незалежній Україні можна виділити два етапи. Перший етап охоплює час здобуття Україною незалежності і до прийняття Конституції 1996 року, а другий – період часу від прийняття Конституції України і до сьогодні.

Формально початок процесу створення нового українського виборчого законодавства можна пов'язати з Актом проголошення незалежності України 24 серпня 1991 р., підтвердженого Всеукраїнським референдумом 1 грудня 1991 р. Проте фактично вже Декларація про державний суверенітет України, ухвалена 16 липня 1990 р., визначила фундаментальні засади безпосередньої і представницької демократії, організації влади в Україні тощо і надзвичайно актуалізувала проблему оптимізації процесу встановлення державних інституцій і в цьому ключі порушила питання створення адекватної новим суспільним відносинам системи виборчого законодавства. Як відомо, на момент набуття Україною незалежності функціонувала Верховна Рада УРСР дванадцятого скликання, обрана згідно з положеннями Конституції УРСР 1978 року і

Закону УРСР «Про вибори народних депутатів УРСР» від 27 жовтня 1989 року, діяльність якої уже не могла задовольняти вимог досить бурхливого розвитку суспільних відносин.

Вибори Президента України. З огляду на положення Декларації про державний суверенітет України та запровадження поста Президента України, 5 липня 1991 р. було прийнято Закон України «Про вибори Президента України», який запровадив при виборах глави держави мажоритарну систему абсолютної більшості, яка залишилася і до сьогодні. На підставі цього Закону, 1 грудня 1991 року відбулися перші в історії незалежної України вибори Президента.

Протягом 1991-1993 рр. в Україні напрацьовувалось якісно нове законодавство про вибори Президента України. Після тривалого розгляду Верховна Рада України 24 лютого 1994 року ухвалила Закон України «Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про вибори Президента Української РСР», який фактично був новою редакцією Закону. Новий Закон про вибори Президента України значно ширше і досконаліше випишував процес обрання Президента, попри те, що містив частину норм відсильного характеру. Доповнилися також вимоги щодо реєстрації кандидатів у Президенти України – 100 тисяч підписів громадян України мали бути зібрані таким чином, щоб у кожному з 2/3 загальної кількості виборчих округів зібрати не менш як 1500 підписів громадян України, які мають право голосу.

Законом про вибори Президента 1994 року замінювався і порядок фінансування виборів. Так, кандидати у Президенти для фінансування своїх виборчих кампаній мали право утворювати особисті виборчі фонди і за рахунок власних коштів, коштів політичних партій, пожертвувань громадян України, юридичних осіб, зареєстрованих в Україні, за винятком державних підприємств, державних органів, установ і організацій, органів місцевого самоврядування, а також іноземних громадян, юридичних осіб, підприємств з іноземними інвестиціями.

У 1999 р. були проведені чергові вибори Президента України на основі нового Закону України «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 р. Цей Закон із численними змінами (перипетії президентських виборів 2004 р. унаочнили проблему численних вад цього Закону) діє і донині (на його основі проводилися президентські вибори у 2004, 2010 та 2015 рр.). За вимогами вказаного закону Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні строком на 5 років. Право

обирати на виборах Президента мають громадяни України, яким на день виборів виповнилося 18 років. Права голосу не мають особи, визнані судом недієздатними. З метою організації виборів утворюється відповідна система виборчих комісій. Президентом України може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, володіє державною мовою і проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років. Право висування кандидата на пост Президента України належить громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується ними через політичні партії, а також шляхом самовисування.

Вибори народних депутатів України. Першими нормативно-правовими актами, що регулювали порядок проведення виборів народних депутатів та місцевих виборів в Україні, були відповідно закони УРСР «Про вибори народних депутатів Української РСР» та «Про вибори депутатів місцевих рад народних депутатів Української РСР» від 27 жовтня 1989 р., які передбачали мажоритарну систему абсолютної більшості. На основі цих законів були обрані Верховна Рада та місцеві ради.

Враховуючи надзвичайно гостре політичне та ідеологічне протистояння у 1992 р. між парламентом, його керівництвом і Президентом України, внаслідок якого було розпочато збір підписів громадян на підтримку проведення всеукраїнського референдуму про дострокове припинення повноважень тогочасного складу найвищого органу законодавчої влади України, виникло питання про прийняття та введення в дію нового Закону «Про вибори народних депутатів України» на багатопартійній основі.

Перед початком виборчого процесу парламентських виборів 1994 р., після бурхливих дебатів Верховна Рада України 18 листопада 1993 р. прийняла Закон України «Про вибори народних депутатів України», який залишив мажоритарну виборчу систему абсолютної більшості. Він став одним із визначальних конституційних актів у розвитку прямої демократії в Україні на подальші декілька років. Певною мірою в цьому нормативному акті акумулювалися досягнення світової наукової правової і політичної думки з питань виборів, досвід виборчих кампаній і систем з урахуванням особливостей України, ментальності, політичної і правової культури її народу.

Концептуальними положеннями законопроект передбачалося забезпечення реального народовладдя через вільні демократичні вибори вищого законодавчого органу, запровадження багатопартійності та

плюралізму на виборах; забезпечення реальної змагальності на виборах, рівності виборчих прав громадян, здійснення спроби зведення до мінімуму можливостей зловживань під час виборчого процесу, що, врешті-решт, мало сприяти створенню дієздатного парламенту. На час прийняття рішення про проведення дострокових виборів та створення для цього необхідної правової бази у Верховній Раді України було представлено 10 політичних партій, але про членство в них офіційно заявили близько 10 відсотків парламентаріїв. Із 36 парламентських груп лише три були фракціями політичних об'єднань і рухів, дві – фракціями політичних партій. Отже, перед прийняттям Закону України «Про вибори народних депутатів України» у 1993 році, що був одним із найважливіших конституційних владно-установчих законів на той час, Верховна Рада виявилася політично не структурованою, з невизначеними, не чітко інтегрованими інтересами.

2. Вибори, виборче право та загальна характеристика виборчої системи України.

Новою Конституцією України, прийнятою 28 червня 1996 року, закладено основні принципи і засади проведення виборів в Україні, чим створено основу для розгортання нового післяконституційного етапу законодавства України і в тому числі законотворчих робіт у сфері виборчого права. Перед черговими парламентськими та місцевими виборами 1998 року знову відбулися суттєві зміни виборчого законодавства. Так, 24 вересня 1997 року було прийнято новий Закон України «Про вибори народних депутатів України», який передбачав вибори за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою: одна половина депутатів обиралася в одномандатних виборчих округах на основі мажоритарної системи відносної більшості, а інша - за списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на основі пропорційної виборчої системи.

Нова хвиля реформування виборчого законодавства об'єктивно визріла і пов'язана з проведенням у 2002 році чергових виборів народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Оновлення виборчого законодавства стосувалося не зміни виборчої системи, а лише удосконалення виборчих процедур. Так, 18 жовтня 2001

року було прийнято новий Закон України «Про вибори народних депутатів України».

Суттєва зміна виборчої системи для парламентських виборів відбулася у 2004 році у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України 25 березня 2004 року нового Закону України «Про вибори народних депутатів України». 7 липня 2005 року до вказаного Закону було внесено зміни, якими запроваджувалася пропорційна виборча система на виборах народних депутатів України (на основі цього Закону були проведені чергові вибори 2006 р. та позачергові вибори 2007 р.). Новий виборчий Закон у редакції 2005 року став наслідком тривалої роботи і численних політичних компромісів. Власне, його ухвалення в попередній редакції в 2004 році стало можливим завдяки конституційній реформі, до якої він був тісно припасований.

17 листопада 2011 року були зроблені останні суттєві зміни виборчої системи на парламентських виборах. Новий Закон України «Про вибори народних депутатів України» повернувся до змішаної виборчої системи, однак удосконалив низку виборчих процедур. Загалом Закон істотно розширював нормативний матеріал з організації виборчого процесу та уточнював зміст окремих його етапів, деталізував повноваження суб'єктів виборчого процесу, усуваючи їхні можливі протиправні дії

Забезпеченню виборчих прав громадян України сприяло прийняття 6 липня 2005 року Кодексу адміністративного судочинства України і створення системи адміністративних судів в Україні, створення і введення в дію Державного реєстру виборців. Обґрунтуванням необхідності прийняття Закону України «Про Державний реєстр виборців» є те, що практика проведення виборів в Україні та європейський досвід переконливо свідчать про доцільність запровадження єдиного державного реєстру виборців, формування та ведення якого забезпечить гарантування прозорості та чесності проведення виборів та референдумів в Україні. Державна система реєстрації виборців створена і ефективно діє вже в багатьох країнах світу (Угорщина, Албанія, держави Балтії тощо).

Цілями та завданням прийняття цього Закону було те, що Закон передбачає створення єдиного Державного реєстру виборців, до якого заносяться персональні дані осіб, які володіють правом голосу, і використовуються при складанні списків виборців під час проведення виборів будь-якого рівня та референдумів, зокрема:

- 1) прізвище;

- 2) власне ім'я (усі власні імена);
- 3) по батькові;
- 4) дата народження;
- 5) місце народження;
- 6) унікальний номер запису в Єдиному державному демографічному реєстрі (якщо така інформація внесена до документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України).

Виборчий кодекс України визначає, що відповідно до Конституції України в Україні проводяться такі типи виборів:

- 1) вибори Президента України;
- 2) вибори народних депутатів України;
- 3) місцеві вибори:
 - а) вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
 - б) вибори депутатів сільської, селищної, міської ради;
 - в) вибори сільського, селищного, міського голови;
 - г) вибори депутатів районної ради;
 - г) вибори депутатів обласної ради;
 - д) вибори депутатів районної у місті ради (у містах, де утворені районні у місті ради).

Вибори Президента України та вибори народних депутатів України є загальнодержавними виборами.

Загальнодержавні та місцеві вибори можуть бути черговими або позачерговими.

Чергові місцеві вибори проводяться одночасно на всій території України, за винятком обмежень, встановлених законом.

Позачергові місцеві вибори проводяться у разі дострокового припинення повноважень окремих органів місцевого самоврядування та/або сільських, селищних, міських голів.

Загальнодержавні вибори можуть проводитися одночасно з місцевим референдумом, позачерговими, повторними, проміжними, першими, додатковими місцевими виборами.

Чергові та позачергові загальнодержавні вибори не можуть проводитися одночасно із всеукраїнським референдумом, іншими черговими чи позачерговими загальнодержавними виборами, черговими місцевими виборами.

Види виборів за суб'єктами обрання:

- 1) вибори народних депутатів України;
- 2) вибори Президента України;

3) вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

4) вибори депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах, районних,

5) обласних рад;

6) вибори сільських, селищних, міських голів.

За часом проведення вибори слід розрізняти:

1) чергові, що проводяться в період закінчення строку повноважень, передбаченого Конституцією та законами України для функціонування певного виду виборного органу чи посади;

2) позачергові або дострокові, що проводяться в разі дострокового припинення строку повноважень, передбаченого Конституцією України та законами України для функціонування певного виду виборного органу або посади;

3) повторні, що проводяться у випадках, коли вибори у виборчому окрузі визнані недійсними або такими, що не відбулися;

4) вибори замість депутатів, голів (сільських, селищних, міських рад), які вибули;

5) вибори, що проводяться в разі утворення нової адміністративно-територіальної одиниці.

Поняття «вибори» необхідно відрізнити від такого поняття як «виборче право».

Виборче право – це сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають в процесі реалізації громадянами права обирати та бути обраними до представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування.

Предметом регулювання виборчого права є:

✓ основні принципи виборчого права;

✓ вимоги, що пред'являються до виборців і кандидатів на виборні посади;

✓ порядок формування та діяльності органів, які безпосередньо здійснюють організацію і проведення виборів;

✓ статус суб'єктів виборчого процесу – громадян та їх об'єднань;

✓ процедура виборчої кампанії і голосування;

✓ порядок визначення результатів виборів;

✓ способи оскарження порушень у ході виборчої кампанії і голосування та опротестування (оскарження) результатів виборів;

✓ відповідальність за порушення законодавства в сфері виборів.

У вузькому розумінні виборче право прийнято також розглядати як гарантоване державою право громадян брати участь у виборах. З цієї точки зору розрізняють активне та пасивне виборче право.

Активне виборче право – право громадян, при досягненні ними встановленого законом віку, приймати участь у виборах до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Пасивне виборче право – це право громадян бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. На відміну від активного виборчого права, воно реалізується передусім самим кандидатом при підтримці значно меншої кількості громадян, але по більш складній процедурі і може закінчуватися обранням кандидата. Для цього у визначеній законом послідовності проводиться цілий ряд дій як самим громадянином, так і іншими учасниками виборчого процесу – починаючи з висунення та реєстрації громадянина в якості кандидата до початку проведення передвиборчої агітації, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів. Реалізація громадянином пасивного виборчого права залежить не тільки і не стільки від даної особи, скільки від волевиявлення інших суб'єктів виборчої компанії.

Сучасне виборче право повинно відповідати певним міжнародно-правовим стандартам, виробленим переважно після Другої світової війни, коли інтенсивно розпочався процес переосмислення значення основних політичних та громадянських прав і свобод людини. Ці права стали предметом дослідження з боку міжнародних організацій і незабаром з внутрішніх справ тієї чи іншої держави переросли в справи міжнародного значення.

Основні із цих прав отримали своє закріплення в міжнародно-правових актах. Загальна декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН в 1948 році, проголошує, що: «Воля народу повинна бути основою державної влади; ця воля повинна знаходити своє вираження в періодичних та нефальсифікованих виборах, які повинні проводитися при загальному і рівному виборчому праві, шляхом таємного голосування або ж за допомогою інших рівнозначних форм, які забезпечують свободу голосування» (ст.21). З нею перегукується Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН в 1966 році, який закріпив для кожного громадянина право «приймати участь у веденні справ держави як безпосередньо, так і через

вільно обраних представників; обирати і бути обраним на дійсних періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні» (ст.25) .

Одним з найважливіших питань при проведенні виборів є встановлення і застосування тієї чи іншої виборчої системи, тобто способу розподілу депутатських мандатів між кандидатами в депутати. Саме від характеру цієї системи значною мірою залежить склад осіб, обраних у представницькі органи, і кого вони там репрезентують.

Наука конституційного права, в тому числі національного, розглядає поняття виборчої системи у двох значеннях – широкому та вузькому.

В широкому розумінні виборча система – це система суспільних відносин, пов'язаних з виборами до органів публічної влади.

Однак, нас більше цікавить виборча система у вузькому розумінні цього слова. Таким чином, виборча система – це сукупність встановлених законом правил, принципів і критеріїв, за допомогою яких визначаються результати голосування.

В залежності від того, яка буде застосована виборча система, результати виборів при одних і тих же умовах голосування можуть бути зовсім різними.

У світовій практиці розрізняють такі виборчі системи: мажоритарна, пропорційна, змішана. Але деякі автори такі, наприклад, як Іванченко А.В., окремим видом виборчої системи виділяють напівпропорційну виборчу систему та систему єдиного переданого голосу.

Історично першою виборчою системою стала мажоритарна система, в основу якої покладено принцип більшості (від франц. Majorité – більшість): обраними вважаються ті кандидати, які отримали встановлену більшість голосів.

Розрізняють три основні види мажоритарної системи:

- ✓ абсолютної більшості;
- ✓ відносної більшості;
- ✓ кваліфікованої більшості.

При застосуванні мажоритарної системи абсолютної більшості для обрання вимагається абсолютна більшість поданих в окрузі голосів (50 % + 1). При цій системі встановлюється нижній поріг участі виборців у голосуванні. Якщо він не досягнутий, вибори вважаються недійсними або такими, що не відбулися.

У 43 державах світу використовується мажоритарна система відносної більшості (Великобританія, Індія, США та ін.). При цьому різ-

новидові обраним вважається той кандидат (або список кандидатів), який отримав голосів більше, ніж кожний з його опонентів окремо, навіть якщо він набрав менше половини. Цю систему ще інколи називають «хто перший прийшов – той переміг».

Досить рідкісним різновидом є мажоритарна система кваліфікованої більшості, відповідно до якої кандидат повинен отримати встановлену в законі кількість голосів. Так, кандидатуру на посаду Президента Коста-Рики необхідно набрати 40 % (+ 1 голос) виборців.

У спеціальній літературі цілком слушно підкреслюється думка про те, що мажоритарна система має ряд переваг: вона завжди результативна і проста при застосуванні; дозволяє формувати стабільний уряд, а це має чимале значення для управління країною. Водночас вона забезпечує серйозні переваги тільки великим партіям у парламенті і не відображає плюралізму суперечливих інтересів у суспільстві, відповідно політичних сил, які вони представляють.

Уже в період становлення конституційних монархій в Західній Європі стали висуватися ідеї пропорційного представництва політичних об'єднань, при якому кількість мандатів, отриманих таким об'єднанням, відповідає кількості поданих за його кандидатів голосів. Такі ідеї висловив у 1793 р. відомий діяч Великої французької революції Луї Сен-Жюст, а в 40-х роках XIX ст. проекти пропорційних виборів запропонували американець Томас Джільпін і швейцарець Віктор Консідеран. Пропорційна система вперше була застосована в 1888 р. – у Сербії та Бельгії в 1889 р. В наш час вона існує більше ніж у 60 країнах, зокрема у Австрії, Бельгії, Норвегії, Фінляндії, Швеції, Швейцарії.

Для пропорційних систем найбільш характерними рисами є:

1) створення більш великих округів, від кожного з яких обирається декілька депутатів (в ідеальному випадку вся країна перетворюється в єдиний виборчий округ);

2) вибори є суворо партійними (кожна партія висуває свій список кандидатів на виборні посади);

3) використання виборчої квоти (виборчого метра), тобто найменшої кількості голосів, необхідних для обрання одного кандидата.

Практика розвинутих демократичних країн засвідчує, що для того, щоб пропорційна система виявила себе досить ефективно, необхідні, з одного боку, багатопартійність, що склалась, а з іншого – відсутність поляризації політичних сил.

Намагання знизити негативний ефект недоліків тієї чи іншої виборчої системи призвело до виникнення змішаних виборчих систем. При цьому необхідно звернути увагу на те, що поняття «змішана виборча система» можна тлумачити у широкому та вузькому розумінні цього слова.

У першому значенні вона передбачає паралельне використання при формуванні парламенту (палати парламенту) різних виборчих систем (згідно з Конституцією Мексики, Палата депутатів складається з 300 депутатів, які обираються за мажоритарною системою відносної більшості, а також із 100 депутатів, які обираються за системою пропорційного представництва).

Змішана виборча система у вузькому розумінні означає схрещування елементів як пропорційної, так і мажоритарної систем. Так, наприклад, в Італії для обрання депутатів нижньої палати парламенту країна поділяється на певну кількість територіальних підрозділів. Кількість мандатів, які виділяються їм, встановлюється на основі відомостей останнього перепису населення. У кожному територіальному підрозділі 75% місць заміщаються в одномандатних округах шляхом застосування мажоритарної системи відносної більшості, а 25% на основі суперництва партійних списків за пропорційною системою.

Напівпропорційні системи – це системи, які будучи засновані на мажоритарному принципі, тобто на вимозі набрання більшості голосів для обрання, все-таки дають певні можливості для представництва і меншості виборців. Це досягається завдяки застосуванню так званого обмеженого вотуму, при якому виборець голосує не за ту кількість кандидатів, яка дорівнює кількості депутатів, що підлягають обранню, а за меншу.

Система єдиного переданого голосу. Ця система в теорії вважається самою справедливою, так як дозволяє суміщати персональний вибір із забезпеченням пропорційного представництва партій і працює вона наступним чином. В багатомандатному виборчому окрузі кожна партія може висунути стільки кандидатів, скільки вважає за потрібне, а також допускається висунення незалежних кандидатів. Виборець обирає, як при мажоритарній виборчій системі з альтернативним голосуванням, тобто напроти прізвища найбільш бажаного кандидата ставить одиничку, потім напроти іншого кандидата двійку і так далі. Після встановлення загальної кількості дійсних бюлетенів визначається виборча квота. Потім бюлетені розкладаються по пачках із врахуванням тієї кількості голосів виборців, які надали перевагу тому чи іншому кандидату. Кандидати, які отримали квоту, вважаються обраними. Однак, як правило, такі кандидати

отримують надлишок голосів. Цей надлишок передається кандидатам, які не отримали відповідної квоти, у відповідності з наступними перевагами.

Що стосується України, то необхідно сказати, що до 1997 року в нашій державі існувала мажоритарна система виборів відносної більшості, 24 вересня 1997 року Законом України «Про вибори народних депутатів України» була запроваджена змішана пропорційно-мажоритарна виборча система, а з прийняттям 19 серпня 2005 року нової редакції Закону України «Про вибори народних депутатів України» була запроваджена пропорційна виборча система. Прийнятий 17 листопада 2011 року Закон України «Про вибори народних депутатів України» передбачав, що вибори депутатів здійснюються за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою. У 2020 році набув чинності новий Виборчий Кодекс України, відповідно до якого вибори до парламенту відбуватимуться за пропорційною системою з відкритими партійними списками. Президент України обиратиметься громадянами України за мажоритарною системою абсолютної більшості.

На місцевих виборах в Україні для обрання депутатів будуть застосовуватися дві різні виборчі системи, залежно від типу виборів та величини адміністративно-територіальних одиниць: мажоритарна система відносної більшості з голосуванням у багатомандатних виборчих округах та пропорційна система з відкритими партійними списками.

3. Основні принципи виборів.

Характеристику виборчої системи України неможливо розглядати без дослідження принципів виборів, які виступають фундаментом правового регулювання електоральних відносин, опорними точками, орієнтирами всього виборчого процесу, і недотримання яких може мати наслідком визнання їх недійсними.

Принципи виборчої системи України визначають межі, в рамках яких функціонує механізм виборчих правовідносин, тобто вони є регуляторним інструментом завдяки чому окреслюється характер і напрями правового регулювання всього комплексу суспільних відносин, що складаються в процесі виборів. Також вони відіграють роль окремих правових засад для формування та розвитку виборчого права, виступають його найбільш важливими та стабільними складовими. Правова природа цих принципів полягає також і у забезпеченні збалансованості та єдності регулювання правовідносин у сфері виборів в Україні.

Тобто принципи виборів водночас окреслюють вихідні параметри, в рамках яких формується механізм правового регулювання електоральних відносин, і вони ж виступають як своєрідний вектор, що визначає розвиток самого виборчого права. Принципи виборів в Україні також віддзеркалюють ступінь демократизму організації та підготовки виборів, реалізацію конституційних прав громадян брати участь в управлінні державою, вільно обирати та бути обраними до представницьких органів державної влади тощо.

Конституційну основу правового регулювання виборів в Україні становлять основоположні принципи участі громадян у виборах, а саме: вільного, загального, рівного та прямого виборчого права, яке реалізовується через таємне волевиявлення. Необхідно сказати, що ці принципи є традиційними і загально визнаними міжнародними стандартами, їх запровадження в законодавстві є однією з ознак демократичного режиму. Проголошення цих принципів на конституційному рівні робить їх обов'язковими для всіх видів виборів, виключаючи можливість порушення будь-якого з цих принципів або усіх принципів одночасно.

Принципи загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні є універсальними. Проте в жодній країні світу, в тому числі в Україні, право голосу не дається всім без винятку. Кожен виборець має відповідати низці вимог і не потрапляти до категорії осіб, позбавлених законодавством виборчих прав.

Принцип вільного виборчого права означає, що кожний виборець самостійно, без будь-якого зовнішнього впливу вирішує - брати йому участь у виборах чи ні, а якщо брати, то якою мірою.

Крім того, принцип вільного виборчого права забороняє будь-яке переслідування за ухиляння від участі в голосуванні (абсентеїзм), хоч би якими причинами воно було викликане - хвороба, від'їзд, незацікавленість у результатах виборів, бажанням використати свою неучасть у голосуванні як політичну демонстрацію тощо. Так, залежно від мотивів неучасті у виборах виділяють такі види абсентеїзму, як політичний, економічний, соціальний, аполітичний тощо. Наприклад, за політичного абсентеїзму виборець, ухиляючись від участі у виборах, висловлює свій протест політичним програмам і передвиборним платформам усіх кандидатів, він вважає, що жодна з них не відповідає його власним політичним поглядам. Політичний абсентеїзм може бути також пов'язаний із сумнівами виборця щодо можливості проведення чесних виборів. За економічного та соціального абсентеїзму виборець висловлює протест стосовно складної

економічної чи соціальної ситуації, що склалася в суспільстві (безробіття, недостатня соціальна захищеність, кепська екологія тощо), він не вірить у бажання і здатність усіх кандидатів боротися з цими негативними явищами. Аполітичний абсентеїзм не пов'язаний із політичною демонстрацією, він полягає в байдужому ставленні, відсутності будь-якого інтересу виборця до виборів і політики в цілому.

Складниками принципу вільного виборчого права є такі положення:

а) участь громадянина у виборах є вільною і добровільною. Це значить, що ніхто не вправі примусити виборця брати чи не брати участі у виборах, голосувати за або проти того чи іншого кандидата (чи список кандидатів), а також ніхто не має права впливати на волевиявлення виборця; крім того, жоден інститут (у тому числі суд) не може примусити громадянина оголосити, як він голосував на виборах або як збирається голосувати;

б) жоден кандидат чи політична партія (коаліція), інше громадське об'єднання чи організація не повинні використовувати методи психічного, фізичного, релігійного примусу або заклики до насильства чи погрози застосування насильства, чи будь-яких інших форм примусу.

У юридичній літературі існують різні позиції розуміння цього принципу: свобода участі громадянина у виборах як таких, свобода прийняття рішення виборцем чи брати йому участь у виборчому процесі і якщо так, то в якій якості чи свобода у прийнятті громадянином рішення про використання чи невикористання на виборах свого активного або пасивного виборчого права, неприпустимість обов'язкової участі громадянина у виборах, взяття участі у виборах добровільно, без будь-якого примусу чи насильства, коли кожний виборець самостійно вирішує, брати йому участь у виборчому процесі чи ні, а якщо брати, то якою мірою (голосуючи за того чи іншого кандидата в депутати чи голосуючи проти всіх кандидатів).

Проте, така характеристика принципу вільних виборів дещо обмежує його правову природу. Його сутність більш об'ємна, або, якщо точніше висловитися, багатоаспектна, оскільки він є проявом більш широкого принципу свободи особи.

Принцип загального виборчого права означає наступне:

✓ по-перше, право голосу мають громадяни України Вимога належності до громадянства України пов'язана з тим, що виборче право – це найважливіша форма участі громадянина в управлінні державними

справами, воно належить до політичних прав, відповідно, негромадяни, зокрема й апатриди, які проживають на території України, не наділяються виборчим правом;

✓ по-друге, відповідно до положень ст. 24 Конституції України виборче законодавство України забороняє будь-які привілеї чи обмеження виборчих прав окремих груп громадян залежно від природних властивостей громадянина України як людини та від його громадянських рис. При цьому, до природних властивостей можуть бути віднесені раса, колір шкіри, стать, а до громадянських властивостей – політичні, релігійні та інші переконання, етнічне та соціальне походження, майновий стан, місце проживання, мовна належність;

✓ по-третє, забороняються обмеження щодо участі громадян у виборчому процесі, які не передбачені Конституцією України та цим Законом.

Відповідно до ст. 64 Конституції України окремі обмеження виборчих прав громадян можуть бути встановлені в умовах воєнного або надзвичайного стану. При цьому повинен бути зазначений строк дії цих обмежень.

Отже, принцип загального виборчого права означає, що суб'єктивне активне виборче право, тобто право обирати, відповідно до ст. 7 Виборчого Кодексу України мають усі громадяни України, які на день голосування досягли 18 років, за винятком осіб, визнаних судом недієздатними.

Суб'єктивне виборче право, тобто право бути обраним, має свої особливості залежно від виду виборів.

Так, відповідно до ст. 76 Конституції України народним депутатом може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг 21 року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років.

Президентом України, відповідно до ст. 103 Конституції, може бути обраний громадянин України, який досяг 35 років, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років та володіє державною мовою. Одна і та сама особа не може бути обрана Президентом більш ніж два строки підряд.

Депутатом, сільським, селищним, міським головою, старостою може бути обраний громадянин України, який має право голосу, тобто на день виборів досяг 18 років і не визнаний судом недієздатним.

Принцип загального виборчого права полягає в тому, що суб'єктивне виборче право визнається за всіма дорослими і психічно здоровими

громадянами. Важливе значення цього принципу для державотворення ще на початку ХХ ст. яскраво підкреслив відомий вчений-правник Б.О. Кістяківський, який говорив: «Нема нічого, що такою мірою забезпечувало б державну єдність і національну солідарність, як загальне виборче право».

Принцип рівного виборчого права передбачає, що всі громадяни України беруть участь у виборах на рівних засадах. Це означає, що всі виборці мають однакову кількість голосів і кожний голос має рівну з іншими вагу, тобто кожний виборець однаково впливає на результати виборів.

Рівність прав і можливостей кандидатів брати участь у виборчому процесі забезпечується:

1) правом кожного громадянина мати один голос або кілька рівних з іншими громадянами голосів і здатність здійснити на рівній основі з іншими громадянами своє право голосувати, причому його голос має таку ж вагу, як і голос інших виборців;

2) правом кожного громадянина мати рівні можливості висунути свою кандидатуру на виборах; обмеження, пов'язані з особливостями участі у виборчій кампанії кандидатів, які балотуються на виборну посаду на новий термін, регулюються конституціями та законами;

3) заборонаю привілеїв чи обмежень кандидатів у депутати за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками;

4) заборонаю втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування у виборчий процес, крім випадків, передбачених виборчим законодавством;

5) рівним ставленням органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх службових і посадових осіб до кандидатів у депутати, партій - суб'єктів виборчого процесу;

6) заборонаю використання партією (блоком) під час фінансування передвиборної агітації, крім коштів свого виборчого фонду та коштів Державного бюджету України, інших коштів;

7) рівним доступом кандидатів у депутати, партій – суб'єктів виборчого процесу до засобів масової інформації на умовах, визначених законами України;

8) при проведенні голосування у одномандатних чи багатомандатних виборчих округах ці округи повинні утворюватися на рівній основі. Під «рівною основою» слід розуміти приблизну рівність одномандатних

виборчих округів за кількістю виборців або приблизну рівність кількості виборців на один депутатський мандат у багатомандатних виборчих округах. Підставами для відхилення від середньої норми представництва можуть бути важкодоступний і віддалений характер місцевості, компактність проживання корінних малочисельних народів чи інших національних меншин і етнічних груп.

Можна зробити висновок, що принцип рівного виборчого права вимагає існування виборчого корпусу, не поділеного на певні групи, і ґрунтується на тому, що наділені виборчим правом громадяни, беруть участь у виборчому процесі на рівних умовах. У разі порушення цього принципу громадянам гарантується рівний захист їх виборчих прав, а винні особи притягаються до адміністративної чи кримінальної відповідальності.

Принцип прямого виборчого права означає право громадян обирати кандидатів на виборах безпосередньо. Конституцією України передбачаються прямі вибори народних депутатів України, Президента, депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах, районних та обласних рад та сільських, селищних, міських голів. Не може вважатися порушенням прямого виборчого права голосування на виборах народних депутатів України та на місцевих виборах за кандидатів у депутати, внесених до виборчих списків політичних партій, оскільки в цьому випадку мова може йти лише про певний спосіб голосування безпосередньо за кандидатів у депутати, а політичні партії не підмінюють виборців у такому голосуванні, про що зазначається, наприклад, у Рішенні Конституційного Суду України від 26.02.1998 р. № 1 рп/98.

Тобто прямі вибори дозволяють громадянам без будь-яких посередників вручати мандат тим особам, яких вони знають та яким вони цю посаду довіряють. Таким чином здійснюється безпосереднє волевиявлення, за якого між волею виборця та депутатським мандатом відсутня будь-яка посередницька структура (виборщики, колегія виборщиків тощо).

Протилежністю прямих виборів є непрямі вибори, які характеризуються наявністю між виборцем і кандидатом (кандидатами) у депутати посередницької ланки. Непрямі вибори бувають двох видів: багатоступеневі та не прямі. Багатоступеневими називають вибори, під час яких громадяни обирають тільки низовий ступінь представницьких органів місцевого самоврядування, і члени вищестоящих органів держави обираються їх нижчестоящими колегами, або має місце інший

комбінований на цій основі спосіб формування представницького органу. За не прямих виборів виборці шляхом голосування формують колегію виборщиків, яка збирається один раз з єдиною метою – обрати певну посадову особу, наприклад президента країни чи колегіальний представницький орган (парламент і т. ін.).

Слід також сказати, що непрямі вибори, незважаючи на їх меншу поширеність у світі, не виявляють тенденції до зникнення. Не передбачають вимог, щоб вибори обов'язково були прямими і міжнародно-правові акти.

Цим самим міжнародні виборчі стандарти визнають проведення непрямих виборів при демократичній побудові суспільства та держави. Тому сьогодні питання про впровадження у практику державотворення конкретних країн прямих чи непрямих виборів – це питання доцільності, яке пов'язане з функціонуючою виборчою системою, існуючими в державі та суспільстві традиціями, національними особливостями, менталітетом народу тощо.

В Україні будь-які форми непрямих виборів суперечать Основному Закону держави (ст. 71) і не можуть мати місця при формуванні органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Вибори депутатів є прямими. Громадяни України обирають депутатів безпосередньо шляхом голосування за кандидатів у депутати, включених до виборчого списку партії, та за кандидатів у депутати в одномандатних округах.

Щоправда, у зв'язку з тим, що принцип прямих виборів ґрунтується на відсутності між виборцем та кандидатом (кандидатами) посередницької ланки, у науковій літературі інколи ставлять під сумнів його реалізацію за пропорційної виборчої системи.

Принцип таємності голосування означає, що голосування на виборах в Україні є таємним. Контроль за змістом волевиявлення виборців, встановлення або розголошення змісту волевиявлення конкретного виборця будь-яким чином забороняється. Членам виборчих комісій, офіційним спостерігачам, представникам засобів масової інформації, іншим особам забороняється вчиняти будь-які дії чи розголошувати відомості, які дають можливість встановити зміст волевиявлення конкретного виборця.

У рамках виборчого законодавства це досягається тим, що кожний виборець голосує особисто: голосування за інших осіб не допускається. Виборчий бюлетень заповнюється голосуючим у кабіні або в кімнаті для таємного голосування, без присутності сторонніх осіб. Виборець, який не

має можливості заповнити бюлетень особисто, може запросити в кабінку для таємного голосування іншу особу на свій розсуд, за винятком членів виборчої комісії, кандидатів, які балотуються, їхніх довірених осіб, а також уповноважених осіб, представників політичних партій, виборчих блоків партій, що беруть участь у виборах.

Реалізація принципу таємного голосування забезпечується також установленням відповідальності осіб, які порушили таємницю голосування.

Зокрема, кримінальна відповідальність за порушення таємниці голосування передбачена ст. 159 Кримінального кодексу України: «Умисне порушення таємниці голосування під час проведення виборів або референдуму, що виразилося в розголошенні змісту волевиявлення виборця або учасника референдуму, - карається штрафом від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк до трьох років, або позбавленням волі на строк до двох років. Те саме діяння, вчинене членом виборчої комісії або членом комісії з референдуму, кандидатом, уповноваженою особою політичної партії, представником організації партії у виборчій комісії, уповноваженою особою суб'єкта процесу всеукраїнського референдуму, довіреною особою кандидата, членом ініціативної групи референдуму, офіційним спостерігачем чи службовою особою з використанням свого службового становища, - карається обмеженням волі на строк до трьох років або позбавленням волі на строк від двох до п'яти років, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк п'ять років».

Сьогодні реалізація принципу таємного голосування у більшості країни світу уніфікована відповідно до міжнародних виборчих стандартів і ґрунтується, як мінімум, по-перше, на голосуванні виборців у спеціально облаштованих кабінках чи кімнатах для голосування, які не допускають стороннього контролю за волевиявленням виборця, по-друге, виготовленням стандартної форми виборчих бюлетенів, які не дають змоги виявити, хто як голосував. В Україні, як зазначалося вище, ці та інші вимоги щодо таємниці волевиявлення громадян, законодавчо гарантовані.

Окрім вищезгаданих принципів виборчого процесу України, деякі науковці галузі конституційного права України виділяють й інші принципи виборів. Так, наприклад, О. Марцеляк, нарівні з перерахованими вище принципами виборчого процесу України, виділяє й такі:

- ✓ принцип періодичності і обов'язковості виборів:

а) вибори є обов'язковими і проводяться в строки, встановлені конституціями і законами;

б) вибори мають проводитися з періодичністю, що встановлюється конституцією, законом;

в) термін повноважень органів, що обираються, і виборних посадових осіб встановлюється конституцією і законами. Зміна строку повноважень повинна встановлюватися в порядку, передбаченому конституцією, законами;

г) не мають вживатися дії чи поширюватися заклики до здійснення дій, що спонукають чи мають своєю метою спонукання до зриву або скасування чи перенесення терміну виборів, виконання виборчих дій і процедур, призначених відповідно до конституції, законів;

✓ принцип відкритості і гласності:

а) підготовка і проведення виборів здійснюється відкрито і гласно;

б) обов'язковість офіційного опублікування або доведення до загального відома іншими способами (у порядку і в строки, передбачені законами) рішень виборчих органів, органів державної влади й органів місцевого самоврядування, пов'язаних із призначенням, підготовкою і проведенням виборів, забезпеченням і захистом виборчих прав і свобод громадян. В іншому разі рішення, що зачіпають виборчі права, свободи й обов'язки громадянина, не можуть застосовуватись;

в) офіційне опублікування центральним виборчим органом у строки, встановлені національним законодавством про вибори, у своєму друкованому органі чи в інших засобах масової інформації про підсумки голосування, а також дані про всіх обраних осіб;

г) забезпечення умов до здійснення громадського і міжнародного спостереження за виборами;

✓ принцип справжності: його суть - у правовому забезпеченні свідомого вибору виборця – дотримання принципу справжніх виборів повинне забезпечувати виявлення вільно вираженої волі народу і приведення до її здійснення безпосередньо. Основними характеристиками справжніх виборів є:

1) реальний політичний плюралізм, ідеологічне різноманіття і багатопартійність, що здійснюються через функціонування політичних партій;

2) забезпечення вільного доступу виборців до інформації про кандидатів, списки кандидатів, політичні партії (коаліції) і про процес виборів;

3) забезпечення вільного доступу кандидатів, політичних партій (коаліцій) до ЗМІ і телекомунікації;

4) визначення строків виборів таким чином, щоб учасники виборчої боротьби змогли «розгорнути повноцінну передвиборну агітаційну кампанію»;

5) забезпечення рівних і справедливих умов для реєстрації кандидатів, списків кандидатів і політичних партій (коаліцій). Реєстраційні вимоги не можуть бути дискримінаційними;

б) можливість оскарження кандидатом чи політичною партією (коаліцією) результатів голосування в судах або інших законодавчо визначених органах;

✓ принцип справедливості: полягає у створенні державами рівних умов для всіх учасників виборчого процесу. Даний принцип базується на таких положеннях проведення виборів:

а) загальне і рівне виборче право;

б) рівні можливості кожному кандидатові чи кожній політичній партії (коаліції) для участі у виборчій кампанії, у тому числі доступу до засобів масової інформації і телекомунікацій;

в) справедливе і гласне фінансування виборів, виборчої кампанії кандидатів, політичних партій (коаліцій);

г) чесність при голосуванні і підрахунку голосів, повне й оперативне інформування про результати голосування з офіційним опублікуванням усіх підсумків виборів;

д) організація виборчого процесу неупередженими виборчими органами, що працюють відкрито і гласно під дієвим громадським і міжнародним спостереженням;

є) швидкий і ефективний розгляд судами й іншими уповноваженими на те законом органами скарг про порушення виборчих прав і свобод громадян, кандидатів, політичних партій (коаліцій) у часових рамках відповідних етапів виборчого процесу, забезпечення права громадянина на звернення до міжнародних судових органів за захистом і поновленням своїх виборчих прав і свобод у порядку, передбаченому нормами міжнародного права.

Згідно з даним принципом, у державі мають робитися кроки (насамперед, законодавчі), спрямовані на забезпечення жінкам справедливих (нарівні з чоловіками) можливостей у реалізації права вибирати і бути обраними до виборних органів чи на вибрані посади як особисто, так і в складі політичних партій чи коаліцій (що відповідає ст. 7 Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок «голосувати на всіх

виборах і публічних референдумах та бути обраними до всіх публічно виборних органів»).

Справедливість виборів також має досягатися через створення однакових можливостей у висуненні кандидатів шляхом самовисунення, зборами виборців, політичними партіями (коаліціями) та іншими громадськими об'єднаннями й іншими суб'єктами права висунення кандидатів (чи списків кандидатів).

4. Стадії виборчого процесу.

Вибори в Україні відбуваються відповідно до порядку, передбаченого Конституцією та законами України. З огляду на це, вибори інститууються у вигляді виборчого процесу.

Виборчий процес – врегульована законом специфічна діяльність уповноважених органів і громадян держави, спрямована на формування якісного та кількісного конституційного складу представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування. 2

У виборчому процесі виділяють декілька стадій (етапів):

Перша стадія – проголошення або призначення виборів. Конституцією України передбачені передумови проведення виборів – календарна дата і, відповідно, проголошення або призначення виборів. Так, відповідно до ст. 77 Конституції чергові вибори до Верховної Ради відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради. А позачергові вибори до Верховної Ради призначаються Президентом України і проводяться в період шістдесяті днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради. Відповідно до частини 5 ст. 103 Конституції чергові вибори Президента проводяться в останню неділю березня п'ятого року повноважень Президента України. 3

Друга стадія виборів передбачає затвердження або утворення виборчих одиниць. Ними є: виборчі округи та виборчі дільниці. Виборчі округи бувають територіальними і національно-територіальними. Якщо в основу формування представницьких органів покладені не територіальні, а інші принципи, наприклад, виробничий, то виборчими одиницями можуть виступати трудові колективи або їхні об'єднання, - даний принцип формування представницьких органів використовувався в Радянській Україні у 20-тих роках ХХ ст.

Відповідно до Виборчого Кодексу України, вибори народних депутатів України проводяться у єдиному загальнодержавному багато-

мандатному окрузі, який включає в себе всю територію України та закордонний округ.

Для підготовки, організації і проведення голосування та підрахунку голосів виборців на виборах депутатів використовуються звичайні, спеціальні та закордонні виборчі дільниці, утворені на постійній основі, а також спеціальні дільниці, що утворюються на тимчасовій основі

Виборчі дільниці утворюються з чисельністю від двадцяти до двох тисяч п'ятисот виборців.

Виборчі дільниці поділяються на:

- 1) малі - з чисельністю виборців до 500 осіб;
- 2) середні - з чисельністю виборців від 500 до 1500 осіб;
- 3) великі - з чисельністю виборців понад 1500 осіб.

Якщо на відповідній території, у відповідному закладі чи установі налічується менше 20 виборців, за рішенням Центральної виборчої комісії на відповідній території, у відповідному закладі чи установі виборча дільниця може бути утворена з меншою чисельністю виборців, ніж граничне значення. Закордонні виборчі дільниці, а у виняткових випадках - звичайні виборчі дільниці, можуть утворюватися з чисельністю більше, ніж дві тисячі п'ятсот виборців.

Третя стадія – створення виборчих органів, на які за законом покладається організація та проведення виборчого процесу. У відповідності до Законів України «Про Центральну виборчу комісію», «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про місцеві вибори» організацію та проведення виборів забезпечують:

- 1) Центральна виборча комісія;
- 2) окружні виборчі комісії – комісії, що діють у виборчих округах;
- 3) дільничні виборчі комісії – комісії, що діють у виборчих дільницях.

Виборчі дільниці – це виборчі одиниці, що об'єднують виборців за загальним місцем голосування. Значення виборчих дільниць у виборчому процесі надзвичайно велике і зводиться переважно до технічного забезпечення проведення головних подій виборів – процедури голосування та підбиття підсумків голосування.

Четверта стадія виборів – це складання списків виборців. В Україні традиційно використовується публічний, так званий примусовий, порядок складання списків виборців, однаковий для всіх видів виборів.

Для підготовки та проведення голосування після утворення виборчих дільниць органи ведення Державного реєстру виборців для кожної

звичайної виборчої дільниці, утвореної на території, на яку поширюються повноваження органу ведення Державного реєстру виборців, на основі відомостей Державного реєстру виборців складають попередній список виборців. Попередні списки виборців складаються за формою, встановленою Центральною виборчою комісією, у двох примірниках на паперовому носії. Кожен аркуш списку виборців підписується керівником органу ведення Державного реєстру виборців, підпис якого засвідчується печаткою цього органу.

До попереднього списку виборців на виборчій дільниці включаються громадяни України, яким виповнилося або на день виборів виповниться вісімнадцять років і які мають право голосу, та виборча адреса яких відповідно до відомостей Державного реєстру виборців відноситься до цієї виборчої дільниці. Виборець може бути включений до списку виборців тільки на одній виборчій дільниці.

П'ятою і однією із найбільш важливих стадій є стадія висування та реєстрації кандидатів на виборчі посади. Світова практика визначає кілька способів цієї процедури:

- ✓ самовисунення;
- ✓ висування групами виборців;
- ✓ висування політичними партіями або іншими громадськими об'єднаннями.

Вибори народних депутатів України здійснюються на засадах пропорційної системи за єдиними списками кандидатів у депутати у загальнодержавному виборчому окрузі, з яких формуються регіональні виборчі списки кандидатів у депутати від партій. Таким чином, право висування кандидатів у депутати реалізується виборцями через партії.

Водночас, для кожного виду виборів в Україні характерне своє коло безпосередніх суб'єктів висування кандидатів. Так, для виборів депутатів сільських, селищних, міських і районних у містах рад (в містах з кількістю виборців до 90 тисяч осіб), рад відповідних ОТГ, а також районних рад застосовується мажоритарна система виборів, яка дозволяє самовисування кандидатом.

Шоста стадія виборчого процесу передбачає проведення передвиборчої агітації. Законодавство України, як і законодавство інших країн, незалежно від виду виборів завершення цієї стадії пов'язане з днем перед виборами. На день виборів агітація за кандидатів заборонена. Це загальне демократичне правило, що діє в усіх країнах світу, де проводяться вибори. Однак щодо початку даної стадії, то у виборчому законодавстві більшості

країн відсутня єдина позиція. В Україні на всіх виборах початок стадії проведення передвиборної агітації за кандидатів пов'язаний з моментом реєстрації списків кандидатів відповідними виборчими комісіями.

Передвиборна агітація може здійснюватися в будь-яких формах і будь-якими способами, що не суперечать Конституції та законам України. Громадяни України, політичні партії, об'єднання громадян, трудові колективи підприємств, установ і організацій мають право вільно та всебічно обговорювати передвиборні програми кандидатів, їхні політичні, ділові й особисті якості, а також платформи тих партій, які висунули кандидатів, можуть вести агітацію за або проти кандидата на зборах, мітингах, у бесідах, пресі, на радіо та телебаченні. Сьома і найголовніша стадія виборчого процесу – стадія голосування, оскільки саме з нею пов'язаний власне акт волевиявлення. Згідно із чинним законодавством України голосування проводиться в день виборів або в день повторного голосування.

Підрахунок голосів виборців здійснюють виключно члени дільничних виборчих комісій на їхніх засіданнях. Законом також чітко значений порядок підрахунку голосів, складання окремих протоколів дільничною виборчою комісією за результатами підрахунку голосів. Центральна виборча комісія на своєму засіданні на підставі протоколів окружних виборчих комісій про підсумки голосування та протоколу Центральної виборчої комісії про підсумки голосування в межах закордонного округу не пізніше як на п'ятнадцятий день з дня голосування встановлює результати виборів депутатів, про що складає протокол.

Право на участь у розподілі депутатських мандатів набувають кандидати у депутати, включені до виборчих списків партій, що отримали п'ять і більше відсотків голосів виборців, у відношенні до сумарної кількості голосів виборців, поданих за кандидатів у депутати, включених до виборчих списків партій.

Останньою стадією виборчого процесу є встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів та реєстрація осіб, обраних на відповідних виборах.

ЛЕКЦІЯ 9.
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
РЕФЕРЕНДУМУ В УКРАЇНІ

1. Референдум як спосіб ухвалення принципово важливих нормативно-правових та політичних рішень.
2. Референдум як політико-правовий інститут.
3. Особливості законодавчого врегулювання референдуму.
4. Правові умови ініціювання, призначення і проведення референдуму в Україні.

1. Референдум як спосіб ухвалення принципово важливих нормативно-правових та політичних рішень.

Слово «референдум» увійшло в широкий обіг завдяки культивуванню цього інституту у Швейцарії. У спеціальній юридичній літературі датою проведення першого референдуму прийнято вважати 1439 г. (кантон Берн, Швейцарія). Референдум в його сучасному розумінні вперше відбувся у Франції в 1793 році, коли всенародним голосуванням було прийнято Конституцію країни.

Поштовхом до поширення народного законодавства у формі референдуму та народної ініціативи стала Конституція Швейцарії 1848 р. Референдум у Швейцарії проводиться на федеральному, кантональному та комунальному рівнях та найчастіше на вимогу виборців. З 12 вересня 1848 р по 6 червня 1971 р тільки на федеральному рівні і лише з конституційних питань виборці брали участь у 157 голосуваннях. Загальне співвідношення схвалених пропозицій таке: 63% їх виходило від парламенту і 13 % – від виборців.

У Конституції Швейцарії (п. 3 ст. 89) ще в 1912 році було зафіксовано положення, відповідно до якого вимагали проведення загальнонаціонального референдуму для затвердження міжнародних договорів, укладених на невизначений термін, або на термін понад 15 років.

На поч. ХХ ст. референдум найбільш активно практикувався лише в Швейцарії на всіх рівнях, а також в США (на рівні штатів і місцевому рівні) і в Австралії (в конституційній сфері). Найбільшого поширення референдум отримав після Першої світової війни. Тоді поряд з демократизацією виборчого права (надання права голосу жінкам, введення в ряді країн пропорційної виборчої системи) набули поширення всі форми безпосередньої демократії (референдум, народна ініціатива, відкликання голови держави та ін.).

Інститут референдуму увійшов до більшості конституцій країн Центральної Європи і прибалтійських держав, що утворилися після Першої світової війни. Зокрема, в Конституції Австрії (ст. 41, 43, 60), Вільного міста Данцига 1922 р. (ст. 43, 47–49), Чехословаччини 1920 р. (ст. 46), Греції 1927 р. (ст. 125), Латвії 1922 р. (ст. 48, 50, 65, 72–80), Литви 1928 р. (ст. 103–104). Референдум передбачався Основними законами німецьких земель: Бадена, Баварії, Бремена, Гессена, Пруссії, Саксонії, Тюрингії, Вюртемберга.

Традиційно референдум призначався для утвердження або відхилення запропонованих актів. У деяких державах з'являється нова тенденція у використанні референдуму. З допомогою цього інституту правлячі кола обходили представницькі установи і підміняли їх рішення. Референдум розглядався як спосіб залучення виборців до розв'язання конфліктів між різними органами держави. Референдум набуває характер особливого методу вирішення конфлікту між урядом і палатою, між президентом і представниками народу, тобто парламентарями.

За відсутності опозиції референдум стає знаряддя в руках парламенту. Лише в демократичній державі і за наявності опозиції можливе закріплення волі народу, вираженої на референдумі. Істинний референдум можливий лише в умовах демократичного правового режиму, який передбачає свободу слова і волевиявлення. Положення Веймарської конституції 1919 р. про право глави держави передавати на референдум законопроект у випадку незгоди з парламентом послужили підставою для використання цього інституту в сучасний період, коли референдум став застосовуватися для прийняття рішень в обхід парламенту. Схожі положення містилися в Основному законі Чехословаччини 1920 г. (ст. 46).

В умовах авторитаризму референдум у його класичному розумінні неможливий. В історії застосування референдумів і плебісцитів були різні моменти і, не завжди, за їх застосуванням стояв демократичний режим. Часто цим механізмом користувалися диктатори. Референдум тричі проводився у фашистській Німеччині. На всенародні голосування виносилися такі питання: про вихід Німеччини з Ліги Націй в 1933 р.; про з'єднання поста президента з постом фюрера і рейхсканцлера в 1934 р.; про приєднання Австрії до Німеччини в 1938 р.

Але, навіть демократичні держави можуть отримувати бажані результати від референдумів за рахунок контролю часу їх проведення, формулювань питань, що виносяться на публічну оцінку, кампаній в ЗМІ і обґрунтування необхідності прийняття певного рішення.

Утвердження референдуму як форми народовладдя відбувається з середини ХХ ст. по теперішній час. Після Другої світової війни практика використання інституту референдуму в політичному житті і правотворчій діяльності західних країн отримала ще більше поширення. Референдум вийшов на перше місце серед інших інститутів безпосередньої демократії. Він був закріплений в Основних законах Франції 1946 року (ст. 90), ФРН 1949 року (ст. 29, 146), Італії 1947 г. (ст.75, 138), Японії 1947 (ст. 96), більшості Конституцій земель ФРН. Надано новий потужний поштовх процесу подальшого розвитку та вдосконалення референдуму практично у всіх високорозвинених у промисловому відношенні країнах.

Зараз важко назвати країну, у якій референдум в тій чи іншій мірі не застосовується. У 60–80-і роки помітно зросла інтенсивність використання цього інституту. Наприклад, в США, де законодавством передбачається проведення референдумів на рівні майже кожного штату (крім Делавера) і на місцевому рівні, а кількість звернень до даного інституту щорічно нараховує від 12 до 15 тисяч випадків. У 21 штаті він обов'язковий з конституційних питань, а в 23 передбачений референдум для розгляду петицій. За 23 роки (з 1945 по 1968 р) на рівні штатів, виключаючи дорадчі, було проведено 497 референдумів (59 по петиціях, 18 законодавчих, обов'язкових: 336 за конституційними і 84 – за іншими законами).

У країнах Західної Європи (виключаючи Швейцарію) кількість референдумів, проведених тільки на національному рівні за час їх конституційного закріплення, налічує понад сто випадків. За підрахунками швейцарських правознавців, починаючи з 1843 р., у Швейцарії відбулося більше 240 референдумів на федеральному або загальнонаціональному рівнях. Кожен референдум по своїй суті є унікальною політичною подією, яка викликає громадський резонанс.

У післявоєнній Франції, наприклад, значний інтерес викликали референдуми, що зачіпають прийняття конституції країни (в 1958 р), припинення війни в Алжирі (1961 р), зміни положення конституції щодо порядку обрання президента республіки (1962 р), реформи сенату і установ регіонів (1969 р), розширення Європейського економічного співтовариства за рахунок прийняття до нього Великобританії, Данії, Ірландії і Норвегії (1972 р.) та ін.

В Англії світову громадську увагу привернули референдуми, що стосуються вступу, а потім перебування (в 1975 р.) цієї країни в Європейському економічному співтоваристві. Референдум щодо членства

Великої Британії в ЄС пройшов у Великій Британії та Гібралтарі 23 червня 2016 року. У 1979 р в Шотландії та Уельсі проводився референдум, на якому розглядалося питання про розширення місцевої автономії. В Іспанії величезний суспільний резонанс отримав загальнонаціональний референдум в 1986 р., що проводиться з питання про участь країни в структурі НАТО; референдум 1985 р. про вступ Швейцарії в ООН та ін.

Референдум активно використовується і в країнах «третього світу», де його результати закріплені в конституціях багатьох країн, зокрема Філіппін, Алжиру, Анголи, Габону, Єгипту, Кабо-Верде, Ліберії, Мадагаскару, Сан-Томе і Принсіпі, Сенегалу, Руанди, Того, Ефіопії, ПАР, Нікарагуа. В окремих державах інститут референдуму використовується не настільки широко на практиці. Так, в ряді країн Африки (Того, ПАР, Руанді), що мають однопартійну систему, на референдум виносилися лише питання схвалення конституцій.

Особлива увага світової громадськості фокусувалася в 80-і роки на референдумі, що проводився в Канаді. Він торкався політичного і правового статусу провінції Квебек. Питання стосувалося майбутнього всієї федерації, оскільки на порядок денний урядом провінції в черговий раз (після обговорення на виборах 1976 р.) була поставлена проблема надання суб'єктам канадської федерації права на самовизначення аж до відокремлення. Уряд Квебеку мав намір шляхом всенародного опитування, що проводилося в рамках провінції, отримати мандат на проведення переговорів з урядом Канади з метою підготовки та укладення з ним угоди про надання Квебеку статусу «суверенної асоціації». Практично це означало б встановлення між цією провінцією і федерацією такого характеру взаємовідносин, який би представляв собою «щось середнє між прямим і відкритим її відділенням як суб'єкта федерації від всієї федерації, з одного боку, і продовженням її існування як провінції Канади – з іншого». В результаті проведеного референдуму, завданням якого було виявити, чи довіряють громадяни Квебека своєму уряду вести переговори з метою укладення передбачуваної угоди між Квебеком і Канадою, більшістю голосів (59,5%) дана пропозиція була відхилена.

Норвегія не входить до Європейського Союзу, зокрема, тому, що хоча уряд цієї країни двічі (в 1972 і 1994 рр.) виносив на референдум питання про її входження в Євросоюз, обидва рази більшість тих, хто голосував на референдумі норвежців висловлювалося проти пропозиції уряду.

На референдуми, що відбулися у Франції 30 травня 2005 року і Нідерландах 2 липня того ж року виборці висловилися проти ратифікації Європейської Конституції. Замість цього документа на ратифікацію держав-членів було винесено так званий Лісабонський договір. Але з цим варіантом не погодилися виборці Ірландії. Відмовою його ратифікувати в червні 2008 р. вони заблокували прийняття Лісабонського договору.

У 2000 році у Франції пройшов референдум з питання про скорочення терміну повноважень президента країни з 7 до 5 років. Рішення про проведення референдуму було прийнято президентом Франції Жаком Шираком 6 липня 2000.

У Швейцарії в 2000 р. проводився референдум щодо введення обов'язкових квот для представництва жінок в парламенті країни. 80% населення в ході референдуму висловилося проти такого введення.

Таким чином, референдум є не тільки формою вираження громадської думки, а й способом прийняття принципово важливих нормативно-правових та політичних рішень. Однак слід зазначити, що проведення референдуму буде ефективним лише в тому випадку, якщо він буде проводитися в демократичній країні і буде правильно зрозумілий і підтриманий широкими верствами населення. Референдум стає формою вираження народовладдя тільки в умовах демократичного державного режиму з визнанням, закріпленням і дотриманням основних прав і свобод людини і громадянина. Досвід зарубіжних країн свідчить про те, що без цього поєднання референдум стає формальним актом, зміст якого направлено на зміцнення не демократичного, а антидемократичного режиму.

Використання інституту референдуму дозволяє забезпечити залучення громадян до вирішення найбільш важливих питань державного життя, а також захист інтересів народу від свавілля державної влади.

Сьогодні, конституції багатьох країн Євросоюзу передбачають проведення референдумів для вирішення найважливіших державних питань. У більшості випадків застосовуються, проведення яких жорстко фіксується в конституційних документах. Так, в ст.132 Конституції Італії в обов'язковому порядку передбачається винесення на референдум питання про створення нових провінцій і областей, а в Данії референдум обов'язковий при кожному перегляді конституції країни. При цьому необхідно відзначити, що в випадку обов'язкового референдуму його результат майже завжди є юридично зобов'язуючим для влади.

Крім обов'язкового референдуму (який обумовлений в конституціях 15 європейських держав), в переважній більшості країн-членів Ради Європи застосовуються «факультативні референдуми». Факультативні референдуми проводяться лише тоді, коли в державі в цьому виникає потреба. Це може бути будь-яке важливе питання загальнонаціонального значення, в тому числі і за міжнародними договорами, за винятком фінансових проблем. Результати факультативних референдумів є майже у всіх країнах є юридично зобов'язуючими, за винятком референдумів у Фінляндії, Данії, Іспанії.

Умовно виділяють наступні види референдумів: за предметом, за обов'язковістю рішення референдуму, за суб'єктами ініціювання та призначення; за імперативністю проведення. Можна, можливо, виділити референдуми, проведені щодо прийняття, зміни Конституції; за запитаннями формування органів державної влади, в тому числі недовіри керівникам органів державної влади (до можливості проведення таких); з питань адміністративного поділу, з екологічних та інших питань суспільного життя.

На жаль, на сьогоднішній день референдум як інститут прямої демократії втрачає свою актуальність для простих громадян: багато хто не бере участь у голосуванні; рішення нерідко приймається незначною більшістю голосів; громадська думка може швидко змінитися, і результати референдуму вже не будуть відповідати настроям більшої частини суспільства. Тому, в усьому світі гостро стоїть питання про можливі і необхідні зміни даного інституту.

Явище абсентеїзму серед різних груп потенційних виборців і учасників референдумів пов'язується з відмовою громадян від політичної активності. Причини відмови від політичних дій при цьому можуть бути різними: погано працює зворотний зв'язок між громадянським суспільством і державою; розчарування в політичних інститутах і, відповідно, байдужість до їх діяльності; неприйняття політичної системи в цілому, її бойкот як вираз ворожості до неї і відсутність реальної конкуренції в політичній сфері.

Безумовно, рівень політичної активності громадян безпосередньо пов'язаний з рівнем політичної культури суспільства, але, в той же час, і з нездійсненими очікуваннями від участі (один раз або декількох заходах) у виборчому процесі. Для держави, яка проголосила себе демократичною, правовою, з розвиненими цивільними інститутами, політична активність громадян – це підтвердження проголошених цінностей, умова постійного

вдосконалення механізмів зворотного зв'язку між владними структурами і громадянським суспільством.

Радянський період часу не дозволяв будь-яких форм агітації та пропаганди, що суперечили єдиній центральній ідеї, насаджуваній правлячою верхівкою. Країна Рад не потребувала порад, в тому числі і з боку її власного народу. Авторитаризм, що прийшов на зміну тоталітарному режиму, створював лише видимість підтримки демократичних інститутів.

Вперше інститут референдуму був закріплений в Конституції СРСР 1936 року. Конституція СРСР 1936 р. ототожнювала референдум з всенародним опитуванням. Статті 5 і 108 Конституції СРСР 1977 року передбачали винесення на всенародне голосування (референдум) найбільш важливих питань державного життя. Закони могли бути винесені на референдум тільки за рішенням Верховної Ради СРСР.

Референдум неправомірно ототожнюється зі «всенародним опитуванням» і «всенародним обговоренням», оскільки вони різні не тільки за формою, але і за цілями та змістом.

Метою всенародного опитування є виявлення думки громадян з винесеного питання. Метою всенародного обговорення є широка участь громадян у законотворчому процесі, внесення зауважень і пропозицій до винесеного на обговорення законопроекту чи питання, які мають бути враховані при напрацюванні остаточного рішення.

Метою референдуму є ухвалення остаточного рішення по винесеному законопроекту (питанню).

Відповідно до Закону України «Про всеукраїнський референдум» (далі Закон про референдум), ухваленому Верховною Радою 26 січня 2021 року, – всеукраїнський референдум є формою безпосередньої демократії в Україні, способом здійснення влади безпосередньо Українським народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень шляхом голосування у випадках і порядку, встановлених Конституцією України та цим Законом.

Помилковим є уявлення про референдум як всенародне голосування, оскільки голосування є способом, засобом реалізації волевиявлення громадян. Всесоюзний референдум про збереження СРСР – єдиний в історії СРСР референдум, що відбувся 17 березня 1991 року. Одночасно з цим референдумом в Україні за наполяганням Народного Руху України було проведено республіканське консультативне опитування: «чи згодні ви, що Україна має бути у складі Союзу Радянських

суверенних держав на засадах Декларації про державний суверенітет України». Позитивно на нього відповіло більше 80 % опитаних.

1 грудня 1991 року відбувся всеукраїнський референдум щодо незалежності України. Бюлетень референдуму містив текст Акта проголошення незалежності України, ухваленого Верховною Радою 24 серпня 1991 року. Український народ підтвердив прагнення жити в незалежній державі – 90,32% учасників референдуму відповіло: «Так, підтверджую».

Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» не містив механізмів, що забезпечують обов'язкову імплементацію результатів референдуму. Свідченням цього є всеукраїнський референдум 2000 року. Всі чотири питання, що були винесені на народне волевиявлення, здобули переконливу підтримку громадян: 81,68 % голосів – за необхідність формування двопалатного парламенту; 84,69 % – за необхідність розширення підстав для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України; 89,00 % – за необхідність обмеження депутатської недоторканності; 89,91 % – за необхідність зменшення загальної кількості народних депутатів України з 450 до 300. Незважаючи на те, що, відповідно до статті 41 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», рішення вважається ухваленим громадянами, якщо за нього було подано більшість голосів громадян від числа тих, хто взяв участь у референдумі, парламент не вніс відповідних змін до Конституції України. Серед причин, що унеможливили імплементацію результатів цього референдуму, слід виокремити як нечіткість процедури набуття чинності рішень, схвалених всеукраїнським референдумом, так і те, що референдум проводився в період загострення політичного протистояння між Главою держави і парламентом.

Прийняття Закону України «Про всеукраїнський референдум» не вирішило більшість проблем реалізації конституційного права народу на волевиявлення через всеукраїнський референдум. А Конституційний Суд України визнав Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року № 5475–VI зі змінами неконституційним.

2. Референдум як політико-правовий інститут.

Дж. Локк ще в XVII ст. (раніше Гегеля), розбираючись в доленосних заворушеннях, що відбулися в Англії того часу, прийшов до висновку про те, що не держава, а громадянське суспільство є джерелом влади. У схемі суспільного устрою Дж. Локка у пріоритеті громадянське

суспільство, а не держава. Держава є інститутом громадянського суспільства. Громадянське суспільство як єдине джерело влади засновує державу, наділяє її повноваженнями і залишає за собою право контролю над тим, наскільки держава (по суті, виконавча влада) здійснює свої функції від імені і в інтересах громадянського суспільства, яке її утворило. Згідно з ученням Дж. Локка «влада законодавця, демократично обрана народом, не може виходити за межі мандата, отриманого ним від народу».

З цієї точки зору опитування, референдуми та інші форми прямого волевиявлення народу є абсолютно необхідними умовами, які доповнюють законодавчу владу і одночасно надають їй легітимного характеру.

Протилежної точки зору притримувався Ж.-Ж. Руссо, який виступав за пріоритетність законодавчої влади, оскільки громадяни за умовами «соціального контракту» передали державній владі право вирішувати важливі суспільні справи і тому повинні повністю покладатися на законодавців. Відповідно до цього підходу пряма демократія відноситься до ранньої додержавної історії.

Вирішальною умовою для забезпечення демократичного розвитку суспільства є ефективний соціальний контроль над діяльністю влади. Ефективна діяльність інститутів громадянського суспільства неможлива без демократичної, правової держави. У країнах західної демократії застосовується широкий спектр форм, методів, прийомів і засобів соціального контролю за діяльністю інститутів влади. Однією з таких форм є інститут референдуму (всенародного голосування). Інститут референдуму є найбільш поширеною формою безпосереднього народовладдя після виборів.

Витоки референдумного права лежать в первісному суспільстві, а прообразом референдуму можна вважати збори дорослих членів спільноти того далекого періоду: у них більш-менш подібна мета – сформулювати, а в деяких випадках і сформулювати загальну волю, переконатися в достатній мірі згоди членів спільноти з того чи іншого життєво важливого питання. Збігаються і методи, з допомогою яких прихильники домінуючої точки зору намагаються схилити до неї тих, хто сумнівається і незгодних (роз'яснення, переконання, психічний примус тощо). Древнє народне правління виробило досконалі механізми досягнення згоди між повноправними членами спільноти, учасниками народних зборів.

Референдум як політико-правовий інститут займає особливе місце в системі сучасної демократії. Хоча референдум істотно відрізняється від форм виявлення загальної згоди в стародавньому суспільстві, його можна

назвати їх історичним наступником. Референдум з самого початку виникає як електоральний інститут; він передбачає формальне голосування, а також індивідуальний вибір передбачуваних рішень і позицій. Первинною метою референдумів – імперативних і консультативних, конституційних і законодавчих, обов'язкових і факультативних – є прийняття державних рішень на основі єдності думок громадян в умовах, коли інші форми прямої демократії застосовуються обмежено або не дають належного результату.

Основна відмінність процедури виборів від процедури референдуму полягає в об'єкті волевиявлення виборців. При референдумі об'єктом волевиявлення є не людина (кандидат), а певне питання, з якого проводиться референдум, – закон, законопроект, конституція, поправка до конституції, будь-яка проблема, що стосується міжнародного статусу країни, внутрішньополітична проблема. Результати референдуму можуть бути визначені тільки на основі принципів мажоритаризму (простой більшості).

У своєму класичному вигляді інститут референдуму виник в рамках політико-юридичних відносин між законодавчою владою (парламентом) і виборчим корпусом країни (електоратом). Тому ініціаторами референдуму можуть бути як парламент, так і виборчий корпус, який діє у вигляді народної ініціативи.

У ХХ сторіччі ця модель зазнала певної еволюції: інститут референдуму вийшов за рамки відносин парламенту з електоратом, він поступово перетворювався в інструмент організації зав'язків держави з громадянським суспільством, що знаходиться в рамках не тільки законодавчої, але й виконавчої влади або президента. Парламент у багатьох країнах втратив монополію на ініціювання та призначення референдуму, скоротилося число законодавчих референдумів, а в деяких країнах референдуми такого виду взагалі не призначаються.

У сучасному світі є демократичні держави, в яких інститут референдуму на загальнонаціональному рівні ніколи не був передбачений. Так, загальнонаціональні референдуми не передбачені законодавством Нідерландів, Ізраїлю, США. Вважається, що закріплення в установчих актах права громадян на участь у загальнодержавному референдумі є однією з найсерйозніших проблем, оскільки вирішення питань загальнодержавної значущості вимагає великого професіоналізму, в більшій мірі залежить від доступу до спеціальної інформації.

У політичній і державно-правовій теорії та практиці референдум трактується по-різному. Нерідко він ототожнювався зі всенародним опитуванням та плебісцитом і використовувався для утвердження того чи іншого державного рішення шляхом народного голосування. Сутність юридичного поняття – волевиявлення народу, як прояв його суверенності, несе за собою обов'язкову імперативність прийнятих ним рішень. Імперативність рішень, прийнятих на референдумі, характерна для референдумів у Швейцарії. Згідно демократичної доктрини, ухвалене на референдумі рішення набуває остаточний і обов'язковий характер.

Енциклопедичні словники описують плебісцит і референдум як правові форми народного голосування, причому більшість із них вказують на те, що плебісцит проводиться при визначенні державної приналежності будь-якої території, тобто використовується в міжнародному праві. Деякі енциклопедії та словники плебісцит і референдум ототожнюють як один інститут. Інші – плебісцит і референдум представляють як два самостійних інститути права: плебісцит – міжнародного, референдум – державного.

Відсутність в українському законодавстві терміна «плебісцит» дозволяє стверджувати, що існуюча різниця між поняттям референдуму і плебісциту не достатня для визнання їх неоднорідними.

Аналізуючи результати народних голосувань, проведених у Франції в 60-і роки, Жак Дюкло визначає їх як «референдуми плебісцитного характеру».

Плебісцит можна вважати різновидом референдуму, який застосовується для легітимізації того чи іншого державного лідера або дій органів влади.

Плебісцит – голосування, що проводиться для виявлення думки виборців з важливих питань державного значення з метою прийняття відповідними органами державної влади раціональних рішень на основі врахування інтересів виборців. За своєю процедурою плебісцит нічим не відрізняється від референдуму.

Головна ознака, яка відрізняє референдум від близьких за змістом інститутів державного права, – імперативний характер рішень, прийнятих на референдумі.

За правовими наслідками виділяють два види референдумів:

- ✓ імперативні;
- ✓ консультативні.

Незважаючи на формально необов'язковий характер, консультативний референдум має морально зобов'язуючу силу. Влада в

демократичній державі зазвичай зважає на думку виборців, виражену на референдумі.

До консультативного референдуму зазвичай вдаються, якщо для прийняття значущих рішень недостатньо рішення державного органу і потрібно його схвалення громадянами. Яскравим прикладом є консультативний референдум, що відбувся 23 червня 2016 року у Великій Британії, на який було винесено питання: «Чи потрібно Сполученому Королівству залишитися членом Європейського Союзу або покинути Європейський Союз?» За припинення членства Сполученого Королівства в ЄС проголосували 52% британців (17,41 млн чоловік), проти – 48% (16,14 млн чоловік). Незважаючи на своє позитивне ставлення до євроінтеграції, офіційна влада Великобританії погодилася з думкою більшості. З 1 січня 2020 року Велика Британія вийшла з ЄС.

Заслугове на увагу класифікація референдумів за часом їх проведення:

- ✓ референдуми, які передують прийняттю закону;
- ✓ референдуми, які проводяться після його ухвалення.

Перші за правовими наслідками є консультативними, другі – легітиміційні (стверджуючі) або скасовувальні. Варто відзначити, що більшість референдумів, передбачених в установчих актах різних країн, носять характер легітиміційних. Наприклад, стаття 75 Конституції Італії допускає проведення референдуму тільки для вирішення питання про повне або часткове скасування закону або нормативного акта, що має силу закону.

Наступною підставою для класифікації референдумів є ініціатори. Аналіз законодавства і практики застосування референдумів у сучасному світі дозволяє зробити висновок про те, що найчастіше ініціаторами проведених референдумів є глава держави або парламент, які є суб'єктами призначення референдуму. Крім них, суб'єктами ініціювання референдумів можуть бути уряд, групи депутатів парламенту, регіональні органи влади, групи виборців.

Державні органи вдаються до референдуму для вирішення конфліктів між ними; для прийняття державних рішень, що вимагають обов'язкового референдуму; для надання авторитету своїм рішенням. Право ініціативи груп депутатів парламенту дає можливість опозиційним партіям звернутися до народу для розв'язання суперечки з правлячими партіями. Право ініціювання референдуму за народною ініціативою надає групі виборців можливість реалізувати свій політичний інтерес всупереч

висловленому або мовчазному опору державних інститутів, надавши йому силу інтересу загальнонаціонального.

Досвід проведення референдумів в нашій країні і за кордоном виявив не тільки їхні переваги, але і недоліки. Головний з них – запрограмованість можливих відповідей. Учасник референдуму може або погодитися із запропонованим рішенням, відповівши «так», або відхилити його, сказавши «ні». Громадянин не може в ході референдуму запропонувати інше рішення, яке видається йому оптимальним, або зумовити свою відповідь будь-якими застереженнями. Тим часом саме активності в вираженні своїх потреб, інтересів і оригінальних точок зору на проблему чекає законодавець від населення в результаті всенародного обговорення. У цьому полягає головна суспільна цінність останнього.

Інститут референдуму забезпечує найвищу ступінь легітимності політичних рішень. Пряме голосування гарантує збереження суверенітету народу у найважливіших сферах політичного життя. Можливість проведення референдуму дисциплінує законодавчий орган, змушує його діяти відповідальніше. Якщо в законодавстві передбачений і ретельно опрацьований механізм проведення всенародного голосування, то представницький орган змушений враховувати інтереси народу при ухваленні рішень. При іншому підході у народу є реальна можливість здійснення «прямого правління». Пряме голосування на референдумі наближує політичне рішення до народу. Воля народу, виражена без посередництва (без партій і представницьких установ), – найбільш адекватна потребам і бажанням народу.

Незважаючи на очевидні переваги, інститут референдуму має і негативні аспекти. Пряма законотворчість послаблює представницький орган і, отже, державу як інститут, роблячи участь законодавців в ухваленні рішень менш відповідальною. За наявності закріпленої законом можливості проведення всенародного референдуму у членів представницького органу виникає спокуса передати виборцям прийняття найбільш відповідальних рішень. Такий підхід не завжди правильний, оскільки для ухвалення правильного рішення необхідний доступ до інформації, закритої для рядового виборця.

До недоліків інституту референдуму можна віднести неможливість забезпечення однакової достовірності різних референдумів. Достовірність референдуму висока у випадках, коли громадянам пропонується висловити свою думку з одного конкретного питання або вибрати одну з кількох відповідей, наприклад, чи потрібно скасувати повністю смертну

кару. Значно нижча достовірність референдумів, коли опитування населення проводиться з абстрактних політичних або організаційних питань, наприклад, про компетенцію того чи іншого державного органу і т. п. Проведені за кордоном соціологічні дослідження свідчать, що число голосуючих різко зростає в тих випадках, коли виноситься на референдум питання, яке в тій чи іншій мірі зачіпає особисто громадянина або несе йому безпосередню вигоду (або збиток). Виявлено в ході соціологічних досліджень і коло проблем, особливо чутливих до впливу пропаганди. До них відносяться всі абстрактні опитування, перш за все референдуми про реформу конституції.

Юридична сила рішення, прийнятого на референдумі, пов'язана, по-перше, з тим, що референдум є вищим безпосереднім вираженням влади народу. Внаслідок цього рішення референдуму – загальнообов'язкові, не потребують додаткового затвердження, можуть бути скасовані або змінені не інакше як шляхом прийняття рішення на новому референдумі. Юридична сила рішення референдуму залежить від виду закону, питання про який винесено на референдум, від положення цього закону в ієрархії нормативно-правових актів. Так, рішення, прийняті на місцевому референдумі, можуть бути скасовані або змінені внаслідок визнання їх недійсними у судовому порядку.

В основі інституту референдуму лежать політичні права і свободи людини і громадянина. Проведення референдуму передбачає реалізацію цілого комплексу конституційних прав і свобод. А отже, інститут референдуму можна визначити як сукупність правових норм, що регулюють відносини в зв'язку з призначенням, проведенням і визначенням результатів референдуму. Правове регулювання цього інституту випливає з конституційного права громадян на участь у референдумі, яке закріплене в ст. 69 Конституції України (КУ) в такій формі: «Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії». «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» (стаття 71 КУ).

Загальне виборче право і право на участь у референдумі – це самостійні, але взаємопов'язані конституційні права. Загальне виборче право включає активний і пасивний елементи – право обирати і бути обраними, а право на участь у референдумі носить цілком активний характер. Що

стосується активного виборчого права і права брати участь у референдумі, то юридично (за характером правомочності, типу гарантій, форм захисту і т. д.) вони тотожні: суб'єкт активного виборчого права є водночас суб'єктом права на участь в референдумі, і в обох випадках здійснюється пряме волевиявлення шляхом таємного голосування, діє принцип «один виборець – один голос», не допускаються будь-які спеціальні вікові, статеві або інші обмеження, крім тих, які встановлені як для виборців, так і для учасників референдуму. Право на участь у референдумі, як і активне виборче право, є рівним і прямим для всіх громадян. Громадянин держави бере участь у референдумі на основі принципу свободи та добровільності.

Законодавство про референдум займає особливе місце в системі виборчого права і являє собою сукупність законодавчих актів, що встановлюють право громадян на участь у референдумі і регулюють порядок його здійснення. Втілюючи приписи Конституції України щодо законодавчого регулювання, Верховна Рада України має дотримуватись міжнародних стандартів проведення референдумів, зокрема, позиції Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської Комісії). У Висновку, ухваленому Венеціанською Комісією від 11 липня 2001 року № 190/2002 «Керівні принципи референдумів на національному рівні» зазначено: «Застосування референдумів повинно бути підпорядковане юридичній системі в цілому, а особливо нормам, які регулюють перегляд Конституції. Зокрема, референдум не може бути проведений, якщо Конституція не передбачає його, наприклад, коли конституційна реформа є предметом виключної юрисдикції парламенту».

Основоположна роль у механізмі правового регулювання правовідносин, пов'язаних з референдумом, надається конституційним нормам. Положення ст. 5 КУ визначають: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». «Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами».

Народ, маючи суверенну прерогативу щодо здійснення установчої влади, здійснює її у порядку, визначеному Конституцією України. Будучи результатом здійснення установчої влади народу, Основний закон визначає процедурні межі здійснення влади самим народом, визначаючи порядок внесення змін до Основного Закону України, установленого нормами розділу XIII «Внесення змін до КУ. Відповідно до ч. 2 ст. 151 КУ:

«Конституційний Суд України за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України надає висновки про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою».

Інститут референдуму сьогодні адекватним чином вписується в систему виборчого законодавства як самостійний інститут конституційного права, який надзвичайно активно розвивається.

Законодавство про референдум слід відрізнити від законодавства про вибори. Вибори і референдум об'єднують ряд загальних інститутів і процедур, а також подібний організаційний механізм їх проведення, основу якого становить система колегіальних органів: виборчих комісій – комісій референдуму. У цих двох інститутів виборчого законодавства є і загальні нормативні джерела, найважливіший з яких – Виборчий кодекс України і Закон України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум».

Однак, порядок підготовки і проведення референдумів відрізняється від порядку підготовки і проведення виборів, що обумовлено принциповими особливостями цих самостійних інститутів безпосередньої демократії, які мають різне соціальне значення.

Конституція України є основним джерелом законодавства про референдум. Її роль визначається таким:

1. У Конституції дається політико-правова характеристика інституту референдуму: «Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії».

2. У Конституції встановлюється конституційне право громадян України брати участь у референдумі.

3. На конституційному рівні забезпечено загальні гарантії прав громадян на призначення референдуму.

До нормативно-правових гарантій виборчих прав громадян належить система конституційних та законодавчих норм, які визначають та закріплюють загальні принципи функціонування інститутів прямого народовладдя, коло суб'єктів здійснення безпосередньої демократії, цілі, яких вона має досягнути.

Приписи конституційно-правових норм охоплюють всі стадії виборчого процесу, впливають на всіх його суб'єктів та учасників. Відповідно до ст. 71 Конституції України, 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.

Основна частина нормативно-правових гарантій міститься в нормах законів, які врегульовують проведення референдуму (Закон України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум») і в Законі України «Про Центральну виборчу комісію».

Норми виборчого права врегульовують різні виборчі правовідносини і класифікуються за різними критеріями.

За цільовим призначенням вони можуть бути поділені на регулятивні та охоронні. У виборчому праві переважна більшість регулятивних норм спрямовані на врегулювання суспільних відносин, які визначають діяльність суб'єктів виборчого процесу. Регулятивні норми визначають правову регламентацію та практичну основу виборчих правовідносин, також умови та порядок призначення референдуму, порядок формування виборчих комісій, утворення виборчих округів, порядок голосування та ін. Охоронні ж норми мають забезпечити примусове виконання визначених в регулятивних нормах вимог при невиконанні їх суб'єктами та учасниками виборчого процесу. Такі примусові дії забезпечуються застосуванням заходів кримінальної, адміністративної та іншого виду відповідальності, розглядом спірних питань виборчими комісіями та судами.

Для сучасного національного виборчого законодавства стає характерним те, що у ньому є норми-гарантії. Ці норми посідають самостійне місце в механізмі правового регулювання виборчих правовідносин, пов'язаних із забезпеченням реалізації суб'єктами виборчого процесу своїх прав. Фактично гарантійні норми виконують правозабезпечуючу функцію в механізмі правового регулювання всіх видів виборів. Введення до виборчого права інституту організаційних, інформаційних і процесуальних гарантій реалізації та захисту суб'єктивного політичного права громадян – якісно новий крок на шляху розвитку сучасного виборчого права.

Залежно від ролі в механізмі правового регулювання виборів, виборчі правові норми поділяються на матеріальні та процесуальні.

Матеріальні норми виборчого права визначають зміст діяльності суб'єктів виборчого процесу, їхні права та обов'язки, обсяг та межі реалізації. Процесуальні норми виборчого права врегульовують порядок реалізації виборчих прав та обов'язків, визначають форми та процедури, якими керуються суб'єкти виборчого процесу, визначають послідовність

виконання виборчих дій. Вони визначають необхідні умов для реалізації матеріальних норм.

За засобом впливу на поведінку суб'єктів виборчого процесу норми виборчого права можна поділити на зобов'язуючі, забороняючі та уповноважуючі. Названі групи норм є нормами-гарантіями реалізації виборчих прав та обов'язків. До нормативно-правових гарантій також належать норми, які передбачають юридичну відповідальність за порушення норм виборчого законодавства в разі порушення їх суб'єктами та учасниками виборчого процесу.

Юридичну відповідальність суб'єктів виборчого процесу залежно від того, якими нормативно-правовими актами вони передбачені, можна поділити на такі види:

- ✓ кримінально-правова,
- ✓ адміністративно-правова,
- ✓ цивільно-правова.

Отже, конкретна галузь права передбачає вид та міру юридичної відповідальності суб'єктів виборчого процесу за порушення ними виборчого законодавства.

Джерелами законодавства про референдум є законодавчі акти, що встановлюють право громадян на участь у референдумі і регулюють порядок його здійснення. Метою референдуму є реалізація права громадян на участь в управлінні справами держави або здійсненні місцевого самоврядування шляхом безпосереднього прийняття владних рішень.

Процедура проведення референдуму включає кілька стадій і етапів:

1) підготовка референдуму: народна ініціатива (ініціатива інших суб'єктів, наділених правом ініціювати проведення референдуму); формування і витрачання коштів фонду для участі в референдумі; інформування громадян; агітація з питань референдуму; обговорення питання (законопроекту), що виноситься на референдум;

2) проведення референдуму: реєстрація ініціативної групи референдуму; призначення референдуму; формування комісій референдуму; організація референдуму; голосування на референдумі; встановлення результатів голосування на референдумі; підведення і опублікування підсумків голосування на референдумі;

3) реалізація прийнятого на референдумі рішення: вступ в силу рішення, прийнятого на референдумі; прийняття правового акта органами влади, якщо відповідно до прийнятого на референдумі рішення прийняття такого акта обов'язкове.

На стадіях і етапах проведення референдуму реалізуються наступні групи прав:

1) право громадян при висуванні ініціативи проведення референдуму і його реалізації;

2) права, пов'язані з участю в референдумі (право громадян на участь у формуванні та діяльності комісій референдуму, право громадян у сфері інформаційного забезпечення референдуму, право громадян у сфері фінансування референдуму; право громадян на голосування на референдумі);

3) права, пов'язані з реалізацією прийнятого на референдумі рішення.

Та обставина, що ці етапи не закріплені чинним вітчизняним законодавством, не означає їх відсутності в змісті даного правового інституту. Як самостійної групи прав, що реалізуються на будь-якій стадії референдуму, можна виділяти право на захист порушених або оспорюваних прав громадян, пов'язаних із висуненням ініціативи проведення референдуму і участю в референдумі. Права, що включаються до цієї групи, у зміст права на референдум не входять.

Будучи самостійною формою реалізації права громадян на участь у управлінні державою і здійсненні місцевого самоврядування, референдум може бути призначений як з ініціативи представників громадян (органів державної влади і місцевого самоврядування, виборних посадових осіб), так і за ініціативою самих громадян, вираженою в установленому порядку.

Очевидно, що дії громадян з висунення ініціативи проведення референдуму, вчинені до реєстрації ініціативної групи, також є реалізацією права громадян на референдум, однак до встановленого законом часу початку кампанії референдуму ці права не можуть бути охарактеризовані як пов'язані з участю в референдумі. Ця сукупність прав характеризує тільки петиційні референдуми. При обов'язковому референдумі процедура висунення ініціативи його проведення відсутня.

3. Особливості законодавчого врегулювання референдуму.

В об'єктивному сенсі референдум необхідно розглядати як:

а) основне право народу;

б) конституційно-правову форму безпосереднього правління народу;

в) як одну зі складових конституційного правопорядку.

Визнання цих обставин породжує конкретні юридичні наслідки. Вони полягають у тому, що, з одного боку, народ вправі вимагати від держави заходів щодо створення умов реалізації права на референдум, а, з іншого боку, на державу покладається обов'язок забезпечити врегулювання права народу на референдум, його охорону і захист.

У суб'єктивному сенсі референдум належить розглядати як систему юридичних гарантій права кожного правосуб'єктного громадянина на участь у референдумі – ініціювання, підготовку, голосування та інші дії, пов'язані з його проведенням. Право на участь у референдумі є одна з наданих Конституцією України суб'єктивних можливостей громадян в управлінні справами держави. Ця конституційна можливість, як суб'єктивне право, обмежує державну владу і зобов'язує її.

Поряд із безпосередньою актуалізацією конституційних положень законодавець регулює об'єктно-предметну сферу референдуму, визначає спеціальну мету і основи участі громадян України в голосуванні.

Предмет референдуму. При визначенні предмета будь-якого референдуму необхідно виходити з того, що на референдум можуть бути винесені тільки ті питання, які перебувають у віданні України (всеукраїнський референдум) або місцевої влади (для місцевого референдуму).

Народовладдя (або суверенітет народу) трансформується в право народу тільки у випадку свого конституційно-правового оформлення. До конституційно-правового закріплення суверенітет народу, як вираз його верховної волі, поширюється на всі сфери життєдіяльності суспільства. У результаті конституційно-правового закріплення обсяг і зміст даної сфери визначається самим сувереном у тій мірі і в тих межах, у яких це передбачено Конституцією як актом вищої юридичної сили.

Окремі питання суспільного значення, які охоплюються сферою політичного життя, не пов'язані безпосередньо з веденням державних справ. До них належать, наприклад, питання громадянського суспільства, віднесені до недержавної сфери суспільного життя: політичні партії, громадські об'єднання громадян, публічно-масові заходи. Водночас в широкому політичному контексті громадянське суспільство, пов'язане з державною владою і її інститутами, впливає на державні рішення. Тому питання взаємодії держави і громадянського суспільства можуть виноситися на референдум. За змістом Конституції України рішення зазначених проблем безпосередньо народом є основний спосіб народоправства.

Метою референдуму є прийняття рішень. Ці рішення слід розглядати як конституційно-правову форму безпосереднього вираження загальної волі народу. Рішення референдуму мають основні ознаки юридичного акта: виходять безпосередньо від народу як суб'єкта влади і суб'єкта правотворчої діяльності, регулюють суспільні відносини, приймаються в установленому порядку, мають вищу юридичну силу в системі правових актів органів влади, можуть бути скасовані або змінені шляхом прийняття іншого рішення на референдумі, якщо інше не передбачено в самому рішенні.

Рішення референдуму виражають загальну волю і загальні інтереси народу і є похідними суб'єктивних колективних намірів учасників референдуму. Учасники референдуму – громадяни, яким право участі в референдумі надано законами, виступають у процесі голосування як колективний суб'єкт правостановлюючої діяльності. Основним завданням цієї діяльності громадян (учасників референдуму) є адекватне оформлення в актах референдуму загальної волі і спільних інтересів багатонаціонального народу України.

Рішення з питань референдуму приймаються шляхом голосування учасників референдуму. Учасники референдуму – це ті особи, які володіють суб'єктивним правом голосу. Згідно зі статтями 5–13 Закону про референдум, громадяни України беруть участь у голосуванні на референдумі на основі принципів:

- 1) загального права голосу;
- 2) рівного права голосу;
- 3) прямого волевиявлення;
- 4) вільної участі у всеукраїнському референдумі;
- 5) добровільної участі у всеукраїнському референдумі;
- 6) таємного голосування;
- 7) особистого голосування;
- 8) однократного голосування;
- 9) публічності та відкритості процесу всеукраїнського референдуму.

Виходячи з вчення про конституційний лад і його основи, законодавчо визначені принципи референдуму включаються у сферу більш загальних вимог – вимог демократичної правової держави і основного правопорядку з організації і проведення референдуму (референдумного процесу) відповідно. Принципи загальної і рівної участі громадян у референдумі, на відміну від принципів прямого і таємного голосування,

застосовуються не тільки на стадії голосування, а й на всіх інших стадіях референдумного процесу.

Принципи загальної і рівної участі в референдумі забезпечують регулювання статусу учасників референдуму (громадян України), а також інших суб'єктів референдумного процесу – комісії референдуму, ініціативної групи, органів громадських об'єднань та ін.

Системний зв'язок принципів референдуму визначається тим, що застосування одного принципу повинно посилювати дію іншого (інших) принципів. І навпаки, обмеження дії того чи іншого принципу негативного позначається на дії інших принципів. У системній єдності принципи референдуму, як і принципи виборчого права (процесу), знаходяться в ієрархічному зв'язку. У цьому сенсі універсальним є принцип рівного права громадян на участь у референдумі, який є різновидом конституційно-правового принципу рівності кожного у своїй гідності та правах і видом загальноправового (родового) принципу формальної рівності.

Принцип рівного права на участь у референдумі означає рівне волевиявлення громадян – учасників референдуму при голосуванні і рівне право громадян на участь в інших діях з підготовки та проведення референдуму. Рівне право громадян на участь у референдумі визначається як рівність підстав участі громадян у референдумі і виражається в однаковій кількості голосів учасників (один учасник – один голос), яке забезпечується однаковою вагою всіх голосів.

Участь громадян в інших діях з підготовки та проведення референдуму на рівних підставах виражається у встановленні рівного порядку і рівності процедур здійснення дій на всіх стадіях референдумного процесу, що забезпечується рівністю прав учасників референдуму (громадян України) і інших суб'єктів – комісії референдуму, органів громадських об'єднань, членів ініціативної групи, спостерігачів.

Поряд із принципом рівного права громадян на участь у референдумі розглядається рівність статусів суб'єктів референдумного процесу (громадян, комісії референдуму, органів громадських об'єднань відповідно). Рівність статусів визначається рівним правовим становищем (прав і обов'язків), рівністю підстав залучення до відповідальності, загальної політичної правосуб'єктності.

Беручи до уваги, що у правозастосовній та судовій практиці поняття «референдум» використовується як у вузькому (волевиявлення при голосуванні), так і в широкому (референдумний процес) значенні, слід підкреслити, що законодавча дефініція принципу рівного права громадян

на участь у референдумі, як участь у референдумі на рівних підставах, виходить з рівного права громадян на участь у всьому референдумному процесі на всіх його стадіях, а не тільки в голосуванні.

Кінцевою метою дій, пов'язаних з організацією та підготовкою референдуму, є проведення голосування. Треба розрізняти основні права громадян – право на участь в голосуванні і додаткові права громадян – право на вчинення інших дій в організації і підготовці референдуму. Тому вищенаведена законодавча дефініція встановлює рівність як основних прав (право на голосування), так і додаткових (право на вчинення інших референдумних дій), а також рівність можливостей їх реалізації на всіх стадіях референдумного процесу.

Основні і додаткові права учасників референдуму (громадян України), інших суб'єктів референдумного процесу характеризуються системною єдністю. Недотримання рівності додаткових прав веде до обмеження основних прав. Рівне право на участь у референдумі забезпечується, насамперед, встановленням рівного порядку його реалізації і захисту. Рівність гарантується однаковим правовим регулюванням основних референдумних відносин. Цю функцію виконує Закон про референдум.

Законодавцем не визнається, що принцип рівного права громадян на участь у референдумі означає наділення громадян політичною правосуб'єктністю. Остання включається в сферу дії принципу загального права на участь у референдумі. Законодавцем визнається, що принцип рівного права на участь у референдумі встановлює тільки рівність прав громадян. Рівність інших суб'єктів референдумного процесу є додатковою (забезпечувальною). Ця рівність не обумовлена принципом рівності прав громадян і регулюється відповідно до принципу рівності громадських об'єднань.

Слід виділити специфічні риси принципу рівного права громадян на участь у референдумі (референдумному процесі):

1. Цей принцип встановлюється конституційним правом України відповідно до основоположних міжнародних правових актів як обов'язкова вимога основного правопорядку проведення референдуму.

2. Принцип рівного права громадян на участь у референдумі є різновидом галузевого конституційного принципу рівності кожного у своїй гідності і правах, висхідного з загально-правового принципу формальної рівності. Цей родовий зв'язок обумовлює ключове положення цього принципу в системі інших принципів референдумного процесу; тому

положення принципу рівного права громадян на участь у референдумі безпосередньо пов'язані з положеннями інших принципів проведення референдуму (наприклад, загальне право на участь у референдумі).

У зазначеному сенсі принцип загального права на участь у референдумі є конкретизуючим. Кожний із приписів принципу загальності прав громадян на референдум зумовлює визнання їх рівності в праві на референдум. Так, положення принципу загальності, який полягає у тому, що громадяни України мають право брати участь у референдумі незалежно від статі, раси, національності, мови, походження, місця проживання, ставлення до релігії, переконань, належності до громадських об'єднань та інших обставин, є основою принципу рівного права громадян на участь у референдумі як спеціального принципу в співвідношенні з загально-конституційним принципом рівності особистості в своїй гідності і правах.

Принцип особистого голосування конкретизує принцип рівності. Відповідно до принципу особистого голосування, забороняється голосування батьків за своїх дітей, а також голосування по довіреності. Ця вимога виключає «подвійне голосування» і тому закріплюється одна з гарантій рівності голосів громадян у голосуванні з питань референдуму.

3. Принцип рівного права громадян на участь у референдумі в матеріальному сенсі (наприклад, рівну кількість голосів) забезпечується процесуальними гарантіями – встановленням порядку і процедур реалізації права кожного учасника брати участь у голосуванні і недопущення подвійного голосування. З цією метою закріплюється особливий порядок складання списків учасників референдуму, формування дільничних виборчих комісій референдуму, роботи комісій референдуму та ін.

Основні конституційно-правові положення конкретизуються в залежності від видів референдумів. Виходячи з принципу поділу державної влади по вертикалі на державну і регіональну, законодавець встановлює два види референдумів:

- а) всеукраїнський;
- б) місцевий.

Як види родового поняття, названі субінститути володіють основними загальними рисами, розглянутими вище, а також специфічними особливостями.

Процедура референдуму повинна забезпечувати можливість широким народним масам брати активну участь на всіх стадіях підготовки та проведення референдуму, у тому числі і в ході винесення на референдум

найбільш значущих питань державного та суспільного життя. Доцільність винесення питання на референдум можна з'ясувати при попередньому опитуванні і попередньому обговоренні широкою громадськістю таких питань (проектів рішень).

Попереднє виявлення ставлення населення до винесених питань (опитування) і загальне розуміння суті поставленого питання (обговорення) є необхідною умовою формування і вираження загальної волі народу в його рішеннях. Після попереднього опитування та подальшого обговорення питань референдуму не менше ніж у двох третинах областей України, повинні починатися передбачені законом процедури внесення питань на референдум.

Обмеження державою права участі громадян у референдумі заборонено. Одночасно надане Конституцією України право на участь у референдумі дає можливість його захисту від неправомірного обмеження. Виходячи з цього, державні органи і посадові особи зобов'язані вживати заходів щодо захисту статусу громадянина і як особи, що є носієм суб'єктивного конституційного права, і як особи, що реалізує це право.

Конституюючи основне право на референдум, народ офіційно закріплює свій статус абсолютного суб'єкта установчої влади і єдиного її суверенного носія. Народ (суверен), здійснюючи установчу владу, може передати окремі владні функції і повноваження конституційно визначеним особам, у тому числі щодо здійснення або скасування основного установчого акта (Конституції). Однак, внаслідок такого делегування повноважень суверен не перестає бути засновником і не втрачає своєї установчої влади. Уповноважена влада діє від імені (або ім'ям) народу в межах і порядку, встановленому самим народом. Ця влада не є установчою (навіть вторинною), однак вона безпосередньо здійснює відповідні повноваження. Визнання деякими вченими «вторинної» установчої влади загрожує порушенням Конституції. Так, нерідко орган державної влади наділяється повноваженнями установчої влади не безпосередньо засновником, а за замовчуванням. Йдеться про такі повноваження, за якими «первинний» засновник не висловив своєї безпосередньої думки і не прийняв відповідного рішення. Звісно ж, передача установчих повноважень за замовчуванням не може здійснюватися ні парламентським законом, ні актом органу конституційного контролю. В іншому випадку матиме місце привласнення законодавцем і / або контрольною інстанцією статусу засновника, що призведе до порушення Конституції. Оскільки «замовчування» не дає однозначної відповіді на конституційно-правове

питання, що виникає, остільки останнє може бути вирішене тільки засновником, яким виступає безпосередньо народ (суверен).

Повноваження установчої влади можуть здійснюватися органом державної влади з волі суверена, якщо це прямо передбачено Конституцією і якщо склад уповноваженого органу в основі визначено самою Конституцією або безпосередньо народом. Це обумовлено тим, що засновник не може передати повноваження щодо здійснення функцій установчої влади конституційно не визначеним особам – суб'єктам права, в тому числі державним органам, статус і склад яких самим засновником не встановлений.

В Україні установчі повноваження – право внесення змін до Конституції передано Верховній Раді України (ст. 154–156 Конституції України). Однак, Законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України (ст. 156 Конституції України).

4. Правові умови ініціювання, призначення і проведення референдуму в Україні.

Інститут референдуму в суворій відповідності з його конституційними основами повинен бути врегульований Законом про референдум, яким визначаються вимоги до форми і змісту питань, що виносяться на референдум, до його організації та проведення, однак при цьому законодавець не має права скасувати або применшити право на участь у референдумі, яке належить громадянам, або невідповідно його обмежити.

Референдум, поряд з виборами, є одним із начал народовладдя як невід'ємної складової демократизму, атрибутивним елементом розвиненого громадянського суспільства. Політичне значення референдуму полягає в тому, що з його допомогою громадяни набувають можливість імперативного вирішення певних питань і ефективного впливу на формування політики державних та інших органів влади, а останні в свою чергу – можливість звіряти свої рішення з думкою народу або окремої його частини.

Референдум як інструмент народовладдя характеризується відомими недоліками: обмежує прояв народного суверенітету, підриває основи парламентаризму, виражає спотворену думку виборців та ін. Зазначені недоліки обумовлюють необхідність встановлення правових

умов, що обмежують випадки застосування референдуму для вирішення питань суспільного і державного значення. Без використання таких правових механізмів стирається грань між прямою демократією і популізмом, що загрожує дезорганізацією суспільства.

Ухвалюючи Закон про референдум, законодавець вирішує складне юридичне завдання: встановлює правові рамки, які обмежують необґрунтоване застосування інституту референдуму, не спричиняючи ліквідацію правового поля для реалізації права громадян на участь у референдумі. Встановлюючи обмеження, законодавець має враховувати, що референдум відображає загальні тенденції демократизації суспільства.

Закон України «Про всеукраїнський референдум» (далі Закон про референдум), ухвалений Верховною Радою 26 січня 2021 року, визначає умови ухвалення публічно-владних рішень на референдумі: обмежує коло питань, які можуть бути винесені на всеукраїнський референдум; встановлює особливий порядок висунування ініціативи проведення референдуму; визначає часові рамки для його проведення і можливості повторного винесення на референдум відкинутих пропозицій та ін.

Правові умови, які обмежують можливість ініціювання, призначення і проведення референдумів, можуть бути такі:

1) обмеження предмета референдуму (встановлення кола питань, які можуть бути винесені на референдум, і вимог до них, а також переліку питань, що не підлягають винесенню на референдум);

2) обмеження відведеного часу ініціювання, призначення і проведення референдумів, в тому числі повторних (встановлення часових періодів, протягом яких застосування референдуму не допускається);

3) встановлення порядку реалізації права громадян на ініціювання референдуму, а також обмеження цього права.

Виявлені обмеження характеризуються такими ознаками:

- ✓ виступають важливим елементом інституту референдуму;
- ✓ встановлюються законодавством про референдуми;
- ✓ виражаються в формі певних вимог, що пред'являються до питань референдуму, термінів його ініціювання, призначення і проведення, а також порядку реалізації права громадян на ініціювання референдуму;

- ✓ мають на меті стримати необґрунтоване використання референдуму (зокрема в популістських цілях).

Виходячи з виявлених ознак, можна визначити правові умови, що обмежують можливість ініціювання, призначення і проведення

референдумів як елемента інституту референдуму, який представляє собою встановлені законодавством про референдуми вимоги, що пред'являються до питань референдуму, термінів його ініціювання, призначення і проведення, а також порядку реалізації права громадян на ініціювання референдуму, що мають на меті стримати необґрунтоване використання референдуму для вирішення питань державного і суспільного значення.

Систематизація правових умов, що обмежують можливість застосування референдумів, дозволяє точніше визначити їх правову природу і особливості. За рівнем проведення референдуму досліджувані умови поділяються на умови, що обмежують можливість ініціювання, призначення і проведення: всеукраїнського референдуму; місцевого референдуму. Залежно від стадій процесу зазначені умови діляться на ті, що обмежують можливість ініціювання, призначення і проведення референдумів.

Досліджувані умови також групуються в загальні, властиві для референдумів всіх рівнів, і спеціальні, властиві референдуму конкретного рівня. Спільними обмеженнями предмета референдуму є: вимога на відповідність питань, що виносяться на референдум, Конституції і законодавству країни:

- ✓ референдум не може бути використаний в цілях прийняття рішень, що суперечать Конституції України;
- ✓ питання референдуму суб'єкта (АР Крим) не повинні суперечити законодавству держави;
- ✓ питання місцевого референдуму не повинні суперечити законодавству держави;
- ✓ вимога дотримання прав і свобод людини і громадянина та гарантій їх реалізації: питання референдуму не повинні обмежувати або скасовувати загальновизнані права і свободи людини і громадянина, конституційні гарантії реалізації таких прав і свобод;
- ✓ вимоги щодо формулювання питання: питання референдуму має бути сформульовано таким чином, щоб виключалася можливість його множинного тлумачення, тобто на питання референдуму можна було б дати тільки однозначну відповідь;
- ✓ вимога, що виключає невизначеність правових наслідків прийнятого на референдумі рішення.

Предметом всеукраїнського референдуму можуть бути питання:

- 1) затвердження закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України;
- 2) загальнодержавного значення;
- 3) про зміну території України;
- 4) про втрату чинності законом України або окремими його положеннями.

На всеукраїнський референдум може виноситися одне питання.

Спільними для всіх рівнів референдуму обмеженнями щодо часу ініціювання, призначення і проведення референдумів є:

✓ воєнний або надзвичайний стан, введений на території держави або на території, на якій передбачається проводити референдум, або на частині цієї території, а також період протягом певного часу після їх скасування;

✓ часовий період, протягом якого не допускається проведення повторного референдуму з того ж питання.

Право громадян на ініціювання референдуму також характеризується певними обмеженнями. Суб'єкти призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму визначені ст. 15, 16 Закону про референдум. Пунктом 2 ст. 16 Закону про референдум визначено умови призначення референдуму: «Всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як 3 мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення всеукраїнського референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по 100 тисяч підписів у кожній області».

З числа загальних обмежень слід виділити загальноприйняті цензи. За своєю правовою природою ценз – це встановлені правовими нормами умови допуску людини до реалізації прав на участь у виборах і референдумах. Виходячи з теорії правоздатності, права, у тому числі виборчі, належать людині від народження, але реалізувати їх вона може з набуттям дієздатності, у цьому випадку – електорально-правової дієздатності, яка пов'язана з категорією виборчих цензів, різних для активного і пасивного виборчого права. Цензи визначають умови, з наявністю яких закон допускає реалізацію виборчих прав: не мають право голосувати на референдумі, брати участь в діях з підготовки і проведення референдуму громадяни, які не досягли віку 18 років, а також громадяни, визнані судом недієздатними (п.1 ст. 6 Закону про референдум).

Спеціальні обмеження права громадян на ініціювання референдуму встановлені лише щодо всеукраїнського референдуму і пов'язані з

певними часовими періодами. Обмеження щодо призначення (проголошення) та проведення всеукраїнського референдуму в разі введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях визначені ст. 20 Закону про референдум.

У разі введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях призначення (проголошення) та проведення всеукраїнського референдуму забороняється.

Процес всеукраїнського референдуму припиняється з дня набрання чинності указом Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях. Не пізніше наступного дня після набрання чинності відповідним указом Президента України Центральна виборча комісія визначає порядок завершення процедур всеукраїнського референдуму, які були розпочаті в межах відповідного процесу референдуму.

Процес всеукраїнського референдуму, припинений у зв'язку з введенням воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях, розпочинається спочатку через 30 днів з моменту припинення чи скасування воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях. Центральна виборча комісія оголошує про початок процесу всеукраїнського референдуму на своєму офіційному веб-сайті не пізніш як через 20 днів з моменту припинення чи скасування воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях.

У разі введення в Україні чи в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану збір підписів під ініціативою щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою та агітація щодо ініціативи зупиняються з дня набрання чинності відповідним указом Президента України. Через 30 днів після припинення чи скасування воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях строк, визначений частиною третьою статті 29 Закону про референдум (дев'яноста днів для збору підписів під ініціативою щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою), продовжується з урахуванням днів, використаних для збору підписів до дня набрання чинності відповідним указом Президента України.

Систематизація правових умов, що обмежують можливість ініціювання, призначення і проведення референдумів дозволяє зробити висновок, що чим вищий рівень референдуму, тим жорсткіші обмеження цього інституту встановлюються законодавством, особливо це характерно для референдуму всеукраїнського рівня.

Обмеження предмета референдуму. У науковій та навчальній літературі коло питань, що виносяться на референдум, визначається як предмет референдуму. Аналіз зарубіжного конституційно-правового регулювання предмета референдуму, а також суджень вчених з цієї проблематики дозволяє констатувати наявність двох підходів до визначення його змісту, сприйнятих і українським законодавством.

Суть першого підходу полягає у відсутності будь-яких обмежень предмета референдуму, який передбачає рішення всенародним голосуванням будь-якого суспільно значущого питання. Конституції ряду зарубіжних держав сприйняли такий підхід: згідно зі ст. 3 Конституції Азербайджану «на референдум можуть бути винесені будь-які питання, що зачіпають права та інтереси народу Азербайджану», Конституцією Польщі передбачається винесення на референдум питань, що мають особливе значення для держави (ч. 1 ст. 125).

Такий підхід відображений в законодавстві про референдуми із застереженням – допускається голосування на референдумі з питання, але в рамках конституційно визначених предметів відання: на всеукраїнський референдум можуть виноситися питання, віднесені Конституцією України до відання держави; на референдум суб'єкта (АР Крим) можуть бути винесені тільки питання, що знаходяться у віданні суб'єкта України або в спільному веденні держави і суб'єкта, якщо зазначені питання не врегульовані Конституцією України; на місцевий референдум можуть бути винесені тільки питання місцевого значення.

Представники другого підходу вважають за доцільне законодавче встановлення переліку питань, які обов'язково виносяться на референдум. Так, конституції європейських країн передбачають обов'язкове винесення на референдум головним чином питань про прийняття або перегляд Конституції (її частини) та законодавчих актів (ст. 140 Конституції Швейцарії від 18 квітня 1999р.

Обов'язковому голосуванню на референдумі найбільш часто підлягають і проблеми вирішення розбіжностей між конституційними органами влади, а також важливі міжнародно-правові питання.

Розглянутий підхід реалізований в положеннях ст. 16, ст. 17 Закону про референдум, які передбачають обов'язкове затвердження всеукраїнським референдумом законопроекту, який передбачає внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України та Закону про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України, ухваленого Верховною Радою України в порядку, встановленому Конституцією

України і Регламентом Верховної Ради України. На відміну від європейських конституційних актів, Конституція України не передбачає обов'язкового винесення на референдум проєкту нової Конституції.

Конституціями більшості держав ставиться вимога до формулювання питань, що виносяться на референдум, суть якого полягає в тому, щоб таке питання припускало однозначну позитивну або негативну відповідь учасника референдуму (ст. 49b Конституції Австрії, ст. 115 Конституції Португалії).

Аналогічна вимога до формули референдуму встановлена і українським Законом про референдум у ст. 19. Необхідність цієї вимоги обумовлена тим, що за відсутності в законодавстві таких вимог до формули це може призвести до того, що ухвалене на референдумі рішення не відповідатиме істинному волевиявленню громадян.

Найважливішим правовим обмеженням предмета референдуму є закріплення питань, винесення яких на референдум не допускається: як правило такі питання вимагають «або швидкого оперативного професійного втручання (застосування збройних сил, введення надзвичайного стану), або спеціалізованого професійного рішення, яке повинно бути розроблено у встановлені конституцією терміни фахівцями відповідної кваліфікації і схвалено вищим представницьким органом державної влади (прийняття бюджету, зміна державних кордонів)».

Подібне обмеження предмета референдуму передбачено і українським законодавством; зокрема, згідно з п. 2 ст. 3 Закону про референдум не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму питання:

1) що суперечать положенням Конституції України, загальновизнаним принципам і нормам міжнародного права, закріпленим насамперед Загальною декларацією прав людини, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, протоколами до неї;

2) що скасовують чи обмежують конституційні права і свободи людини і громадянина та гарантії їх реалізації;

3) спрямовані на ліквідацію незалежності України, порушення державного суверенітету, територіальної цілісності України, створення загрози національній безпеці України, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі;

4) щодо питань податків, бюджету, амністії;

5) віднесені Конституцією України і законами України до відання органів правопорядку, прокуратури чи суду.

Необхідність подібного обмеження обумовлена тим, що кожна форма безпосередньої демократії має власне призначення в системі народовладдя, і реалізація однієї з них не повинна перешкоджати здійсненню інших, необґрунтовано заміщати їх. Референдум не може бути спрямований на заперечення законних, вільних виборів, що відбулися, оскільки фактично це призводило б до перегляду їх підсумків.

Обмеження за часом ініціювання, призначення і проведення референдумів в Україні. Референдум характеризується певними обмеженнями за часом його ініціювання, призначення та проведення. Обмеження референдуму часового характеру пов'язані:

1) з термінами призначення референдуму. «Всеукраїнський референдум не може проводитися одночасно з черговими та позачерговими загальнодержавними виборами, черговими місцевими виборами (п. 2 ст. 5).

2) з встановленням заборони на проведення референдуму в певні періоди часу, пов'язані головним чином з введенням надзвичайного чи воєнного стану (ст. 20 Закону «Про всеукраїнський референдум».

3) з встановленням терміну, протягом якого не допускається проведення повторного референдуму. Згідно п. 2 ст. 4 Закону про референдум проведення повторного референдуму може призначатися через три роки (з питань, що раніше були підтримані на всеукраїнському референдумі) і один рік (з питань, що раніше не були підтримані на всеукраїнському референдумі).

Законодавство України також містить заборону на проведення всеукраїнського референдуму – всеукраїнський референдум не може проводитися одночасно з черговими та позачерговими загальнодержавними виборами, черговими місцевими виборами (п. 2 ст. 5 Закону про референдум).

Заборона на проведення референдумів в період виборчої кампанії видається обґрунтованою. Заборона спрямована на недопущення збігу агітаційних періодів в ході підготовки виборів до державних органів та референдуму. Протягом виборчої кампанії кандидати можуть недоброчесно використовувати предмет референдуму в своїх егоїстичних цілях. Тому проведення референдуму в такі періоди може негативно відбитися на об'єктивності його результатів, дестабілізувати політичну обстановку і в кінцевому результаті призвести до зниження ефективності діяльності державного механізму.

Заборона на проведення всеукраїнського референдуму в період виборчої кампанії вбачається раціональною лише частково: гіпотетично можливе використання референдуму і його результатів в популістських цілях, але за умови, що голосування на референдумі відбудеться раніше голосування на виборах і його результати вплинуть на волевиявлення виборців. Разом з тим слід визнати, що народ гідний більшої поваги і довіри. Він в змозі не спотворити своє волевиявлення на референдумі і виборах.

Періодичність референдуму, а також будь-які терміни його проведення Конституцією України безпосередньо не передбачаються, обставин, що перешкоджають цьому українська Конституція також не містить. У Конституції України подібних положень немає остільки, оскільки передбачається, що до всеукраїнського референдуму як вищої форми безпосереднього вираження влади народу застосування поняття «періодичності» неприпустимо. Народ повинен мати можливість висловити свою вирішальну думку у будь-який, а не у вільний від проведення виборів проміжок часу. Ці законоположення відповідають рекомендаціям ПАРЄ, викладених у Резолюції № 1121 «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії» про необхідність розширення можливостей для безпосередньої участі громадян у політичному житті. До того ж більшість вчених-конституціоналістів схиляються до думки про те, що часове обмеження фактично тягне абсолютну заборону на реалізацію конституційного права громадян на референдум.

Дослідження обмежень за часом ініціювання, призначення та проведення референдумів в Україні дозволяє зробити висновок про те, що в цілому їх встановлення у вітчизняному законодавстві базується на схемі, яка використовується в зарубіжних країнах. Українське законодавство про референдуми характеризується властивими зарубіжним державам часовими періодами, протягом яких можливість використання референдуму виключена.

Обмеження і порядок реалізації права громадян України на ініціювання референдуму. Надання та гарантування права громадян ініціювати референдум має величезне значення для демократизації суспільства і держави, оскільки в результаті його реалізації народ набуває можливість в імперативній формі забезпечити свої інтереси. Крім цього, саме народна ініціатива проведення референдуму є найбільш демократичною, з точки зору сутності та цілей останнього.

Вітчизняне законодавство наділяє правом участі у висуванні ініціативи проведення референдуму збори громадян України, в яких беруть участь не менш як триста виборців. Організаторами зборів можуть бути виключно виборці (п. 1, 2 ст. 30).

Виборці – це громадяни України, які досягли віку 18 років і які не визнані у встановленому законом порядку недієздатними. На зборах виборців створюється ініціативна група всеукраїнського референдуму за народною ініціативою з числа учасників зборів виборців. Ініціативна група складається не менше як із шістдесяти громадян України, які на день її утворення мають право голосу. Центральна виборча комісія може зареєструвати тільки одну ініціативну групу. З моменту реєстрації в Центральній виборчій комісії ініціативна група розпочинає збір підписів, який триває 90 днів.

Всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менше 3-х мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення всеукраїнського референдуму, зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по 100 тисяч підписів у кожній області. Підписи в підтримку ініціативи проведення референдуму можуть збиратися виключно членами ініціативної групи. Встановлені норми збору підписів у двох третинах областей забезпечує єдність держави і обґрунтовує державне значення питання, що виноситься на референдум.

Видається, що ініціативна група у мінімальному складі 60 осіб (п. 9 ст.30), фізично не зможе зібрати 3 млн підписів за 90 днів, оскільки кожен член ініціативної групи повинен щодня збирати по 555 підписів. Треба врахувати положення п.12. ст. 32 Закону про референдум, яким встановлена заборона збору підписів «... в органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, Збройних Силах України та інших утворених відповідно до закону військових формуваннях, органах правопорядку, дитячих закладах, закладах освіти, закладах охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунальних підприємствах та установах» та «...у місцях видачі заробітної плати, пенсії, допомоги, стипендії, інших соціальних виплат, надання благодійної допомоги». Щоправда, закон не обмежує число членів ініціативної групи, тому перешкод для ініціювання референдуму за народною ініціативою Закон про референдум не створює.

Центральна виборча комісія здійснює перевірку і підрахунок підписів на підтримку ініціативи проведення всеукраїнського референдуму

упродовж чотирнадцяти днів із дня закінчення встановленого Законом про референдум строку для збирання підписів. За підсумками перевірки Центральна виборча комісія приймає постанову про підсумки збору підписів під ініціативою проведення всеукраїнського референдуму (п. 6 ст. 35). Якщо підписів достатньо, Центральна виборча комісія зазначає це у своєму рішенні про підсумки збору підписів під ініціативою проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою з такого питання, яке не пізніше наступного дня після прийняття рішення передає його Президенту України (п. 1 ст. 36). Відповідно до п. 3 ст. 21 Закону про референдум, Президент України не пізніше як на п'ятнадцятий день після отримання рішення Центральної виборчої комісії про підсумки збирання підписів громадян України під ініціативою про проведення всеукраїнського референдуму видає указ про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

Конституційний Суд України за зверненням суб'єкта права на конституційне подання в порядку, встановленому Законом, здійснює перевірку питання, яке пропонується для винесення на всеукраїнський референдум, на відповідність Конституції України. Відкриття провадження у справі Конституційним Судом України зупиняє процедури проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою до ухвалення Конституційним Судом України відповідного акта у справі. Конституційний Суд України зобов'язаний надати висновки про відповідність Конституції України (конституційності) питання, яке пропонується для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою не пізніше як на тридцятий день з моменту отримання Конституційним Судом України відповідного звернення.

Підхід вітчизняного законодавця до визначення умов, що обмежують випадки прийняття громадянами публічно-владних рішень на референдумі, в цілому аналогічний європейському і виражається у встановленні вимог до предмета референдуму, термінів його проведення, а також закріпленні порядку його ініціювання громадянами. Конституційно-правова теорія і практика визнають необхідність встановлення обмежень щодо референдуму, але законодавець, регламентуючи рамки практичного використання інституту референдуму, повинен бути особливо відповідальний у виборі відповідних прийомів і засобів, а будь-яке таке обмеження повинно бути виправданим, необхідним і пропорційним.

Визнання державою права громадян на участь у референдумі, як форми реалізації влади народом, покладає на державу обов'язок зі створення правових, фінансових та інших умов для здійснення підготовки і проведення референдуму.

Гарантії права громадян на участь у референдумі можна розділити на дві групи:

- ✓ економічні, політичні, соціальні;
- ✓ правові, міжнародно-правові.

Економічні гарантії забезпечують матеріальні можливості забезпечення реалізації проголошеного права на участь у референдумі.

Політичні гарантії передбачають демократизм суспільного ладу, політичний плюралізм, активну участь громадян в управлінні державними справами та ін. Політичні гарантії – це вся політична система суспільства. Головна роль належить державі, яка є найважливішим засобом задоволення інтересів народу.

Соціальні гарантії являють собою високу правову культуру як громадян, так і органів влади, соціально-політичну активність громадян. Особлива роль належить громадським організаціям і об'єднанням, засобам масової інформації, недержавним утворенням із забезпечення прав громадян на участь у референдумі.

Правові гарантії включають законодавство, що закріплює право громадян на участь у референдумі, міри, що сприяють виявленню порушень законодавства в цій царині, способи правового захисту громадян, різні форми нагляду і контролю, профілактичні заходи.

Міжнародно-правові гарантії права громадян на участь у референдумі реалізуються через інститут міжнародних спостерігачів, які присутні при підготовці і проведенні референдуму.

Гарантією прав і свобод громадян служить відповідальність за порушення прав громадян на участь у референдумі: конституційна, адміністративна і кримінальна відповідальність. Різниця між ними полягає у правових, фактичних і процесуальних підставах їх застосування, санкціях, суб'єктивному складу.

Конституційна відповідальність є ключовим інститутом публічного права; вона спрямована на захист Конституції; має яскраво виражений політичний характер; обмежене коло суб'єктів, на яких поширюється відповідальність; специфічні засоби впливу; вона наступає як за правопорушення, так і за їх відсутності (затримка у прийнятті рішення, прийняття неефективного рішення і ін.). Прикладами

конституційної відповідальності можуть бути: відсторонення від посади Президента, відставка Уряду, відкликання депутата або іншої посадової особи; розпуск партії або громадського руху тощо. Мірою конституційно-правової відповідальності кандидатів є також визнання результатів виборів недійсними та скасування рішення виборчої комісії про підсумки голосування і результати виборів.

Адміністративна відповідальність за порушення прав громадян, пов'язаних з участю в референдумі, передбачені главою 15-А Кодексу України про адміністративні правопорушення (ст. 212-7 – ст. 212-24). Адміністративна відповідальність стосується колективних і індивідуальних суб'єктів. Індивідуальна відповідальність поширюється на суб'єктів, що володіють «спеціальним статусом», – зареєстровані кандидати в депутати представницьких органів, члени виборчих комісій. Як показує статистика, найбільше число виборчих правопорушень здійснюється саме названими суб'єктами.

Адміністративна відповідальність юридичних осіб (до числа яких відносяться і політичні партії) за порушення законодавства про вибори та референдум має значні особливості. Як відомо, однією з ознак адміністративного правопорушення є наявність вини – без неї неможливо притягнення до відповідальності. До юридичних осіб не може бути застосована свідомо-вольова концепція провини як психічного відношення порушника до своєї поведінки. У цьому випадку застосовується досить специфічне визначення провини як невжиття всіх залежних від юридичної особи заходів щодо дотримання правил і норм, за порушення яких передбачена адміністративна відповідальність.

Кримінальна відповідальність із правопорушеннями у сфері організації і проведення референдумів стосується більш злісних посягань на суспільні відносини. Кримінальна відповідальність за порушення прав участі в референдумі передбачена Розділом 5 Кримінального кодексу України (ст. 157, 158, 158-1, 158-2, 158-3, 159, 159-1, 160).

Волевиявлення на референдумі може вважатися вільним, тільки якщо громадянам реально гарантовані права на отримання і поширення інформації та свобода вираження думок. Основне призначення інформаційного забезпечення виборів і референдумів полягає у сприянні усвідомленому волевиявленню громадян і гласності виборів і референдумів.

Можна виділити дві складові частини інформаційного забезпечення виборів і референдумів:

- 1) інформування виборців, учасників референдуму;
- 2) передвиборна агітація, агітація з питань референдуму.

Важливою гарантією прав громадян є виконання рішень, прийнятих на референдумі, що передбачає контроль і відповідальність за невиконання чи неналежне їх виконання.

ЛЕКЦІЯ 10. ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

1. Верховна Рада – парламент України.
2. Конституційний склад та структура Верховної Ради України.
3. Законодавчий процес та інші парламентські процедури.
4. Конституційно-правовий статус народного депутата України.

1. Верховна Рада – парламент України.

Верховна Рада України є загальнонаціональним представницьким органом державної влади, оскільки до її повноважень належить право представляти громадян України всіх національностей, тобто, висловлювати волю всього українського народу.

Сучасному українському парламенту, Верховній Раді, притаманні такі ознаки:

✓ по-перше, це загальнодержавний орган, наділений верховною законодавчою владою, його діяльність поширюється на всю територію держави. Парламент – єдиний орган держави, спроможний видавати акти вищої юридичної сили – закони;

✓ по-друге, парламент діє в системі колективного прийняття рішень – це обов'язково колегіальний орган, що складається з парламентарів;

✓ по-третє, як представницька установа парламент провадить діяльність згідно з належними йому правилами, а не на підставі яких-небудь розпоряджень, наданих йому ким-небудь іншим;

✓ по-четверте, формується парламент на виборних засадах – шляхом вільних виборів, які проводяться на основі дотримання загальноновизнаних демократичних принципів виборчого права, що забезпечує його легітимний характер;

✓ по-п'яте, парламент – це орган загальної компетенції, до його відома віднесено широке коло питань, які потребують законодавчого регулювання, він бере участь у реалізації практично всіх функцій держави.

Колегіальний характер Верховної Ради як парламенту України полягає насамперед у її складі і порядку роботи. Верховна Рада складається з 450 народних депутатів (ст. 76 Конституції) і є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу (ст. 82 Конституції). Рішення Верховної Ради приймаються на її пленарних засіданнях шляхом голосування (ст. 84) більшої частини від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією (ст. 91).

Виборний характер українського парламенту, як і парламентів інших країн, полягає в тому, що він формується виключно шляхом виборів народних депутатів. Ці вибори є, як правило, вільними і демократичними. Вони проводяться на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. 3

Однією з істотних особливостей українського парламенту є його однопалатний характер. Така структура не є типовою для великих і середніх держав, але вона має вагомі причини об'єктивного і суб'єктивного характеру. Однопалатна структура українського парламенту зумовлена насамперед тим, що Україна є унітарною державою (ст. 2 Конституції).

Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади (парламент):

- ✓ на першу сесію збирається не пізніше ніж на 30 день після офіційного оголошення результатів виборів;
- ✓ перше засідання відкриває найстаріший за віком народний депутат України;
- ✓ порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією та ЗУ «Про Регламент Верховної Ради України»;
- ✓ працює сесійно. Чергові сесії починаються першого вівторка лютого та першого вівторка вересня кожного року;
- ✓ позачергові сесії скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу не менше як третини народних депутатів від конституційного складу або на вимогу Президента України;
- ✓ у разі введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні Верховна Рада України збирається у дводенний строк без скликання;
- ✓ у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час воєнного чи надзвичайного стану її повноваження

продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраного після скасування воєнного чи надзвичайного стану;

✓ засідання ВРУ проводяться відкрито. Закрите засідання проводиться за рішенням більшості від конституційного складу Верховної ради України;

✓ рішення приймаються на пленарних засіданнях Верховної Ради України шляхом голосування. Голосування здійснюється народним депутатом України особисто

Постійно діючий характер роботи українського парламенту полягає, зокрема, в тому, що народні депутати обираються до Верховної Ради строком на п'ять років і здійснюють свої повноваження на постійній основі. Верховна Рада за Конституцією України (ст. 82) працює сесійно. Чергові сесії Верховної Ради починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року (ст. 83). Новообрана Верховна Рада збирається на першу сесію не пізніше як на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів. Якщо протягом тридцяти днів будь-якої чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися, то Президент України може достроково припинити повноваження Верховної Ради.

Найтіснішими і багатограними є відносини парламенту з Президентом і Кабінетом Міністрів.

Вихідним повноваженням Верховної Ради у взаємовідносинах з Президентом є право парламенту призначати вибори Президента у строки, визначені Конституцією (ст. 85). Новообраний Президент, вступаючи на свій пост, складає присягу народові України на урочистому засіданні Верховної Ради (ст. 104 Конституції), виявляючи тим самим повагу як безпосередньо до народу, так і до парламенту України.

Але головним змістом взаємовідносин парламенту і Президента є процес здійснення їхніх функцій і повноважень.

Зокрема, Верховна Рада заслуховує щорічні та позачергові послання Президента про внутрішнє і зовнішнє становище України (ст. 85 Конституції), направляє прийняті закони Президентові (ст. 94 Конституції); надає у встановленому законом строки згоду на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсацію міжнародних договорів України, які укладає, як правило, Президент.

Парламент затверджує укази Президента про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її регіонах, про загальну або

часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації.

Чільне місце у взаємовідносинах Президента з парламентом посідають питання формування органів державної влади. Так, парламент надає згоду на призначення Президентом на посаду Генерального прокурора України, висловлює йому недовіру, що має наслідком його відставку з посади тощо.

У багатьох випадках парламент здійснює призначення та інші дії щодо посадових осіб за поданням Президента, призначення або обрання частини складу колегіальних органів державної влади тощо. Зокрема, за поданням Президента парламент призначає на посаду Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначає та звільняє з посади Голову Національного банку України, Голову Служби безпеки України.

Конституцією України передбачена участь парламенту у формуванні органів державної влади на паритетних засадах з Президентом та іншими органами державної влади. Зокрема, Верховна Рада призначає третину складу Конституційного Суду України; призначає та звільняє половину складу Ради Національного банку, призначає половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (ст. 85 Конституції) тощо.

Багатогранними є відносини Верховної Ради з Кабінетом Міністрів, який є підконтрольним і підзвітним Верховній Раді (ст. 113 Конституції). Верховна Рада призначає Прем'єр-міністра України за поданням Президента, розглядає і приймає рішення щодо схвалення програми діяльності Кабінету Міністрів України, здійснює контроль за його діяльністю. За пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів від її конституційного складу Верховна Рада України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри йому більшістю конституційного складу Верховної Ради, наслідком якої є відставка Кабінету Міністрів.

Найважливішими повноваженнями Верховної Ради щодо Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади є прийняття нею законів про організацію і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби та ін.

Різноплановою є взаємодія парламенту з органами правосуддя і прокуратури у процесі здійснення ним парламентського контролю. Зокрема, він призначає третину складу Конституційного Суду України.

Парламент як єдиний орган законодавчої влади визначає законами України судоустрій, судочинство, статус суддів, організацію і діяльність прокуратури.

2. Конституційний склад та структура Верховної Ради України.

Загальний кількісний склад Верховної Ради України та її структура регламентуються, перш за все, Конституцією України, а також Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» та законами про окремі її інститути.

Згідно зі статтею 76 Конституції України, конституційний склад Верховної Ради України становить 450 народних депутатів України. Саме така кількість народних депутатів зумовлена такими факторами як: кількість населення (усіх громадян) України, існуюча виборча система, структура парламенту та інші обставини. Окрім цього, необхідно сказати, що на нашу думку, чисельність парламенту повинна бути достатньою задля забезпечення його представницької ролі. Це означає, що з метою реального відображення волі народу до складу парламенту мають входити відносно численні об'єднання парламентаріїв (депутатські групи та фракції), які презентували б інтереси значних прошарків суспільства.

Що стосується якісного складу Верховної Ради України, то він не може суворо регламентуватися, оскільки вибори до неї є вільними і демократичними. Проте Конституцією встановлюється ряд вимог до народних депутатів України. Зокрема, як зазначено в статті 76 Конституції України, народним депутатом України може бути громадянин України, який:

- ✓ на день виборів досяг двадцяти одного року,
- ✓ має право голосу
- ✓ проживає в Україні протягом останніх п'яти років.

Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку. Конституція 1996 р. значно знизила віковий ценз народних депутатів (з 25 до 21 року) і підвищила ценз осілості (з двох до п'яти років), а також встановила обмеження для осіб, які мають судимість.

До структурних органів Верховної Ради України відносяться: комітети Верховної Ради, Рахункова палата, Апарат Верховної Ради України, тимчасові спеціальні комісії, тимчасові слідчі комісії, Уповноважений

Верховної Ради з прав людини, депутатські групи та фракції, а також ряд інших інститутів, зокрема інститут найстарішого за віком народного депутата для відкриття першого засідання першої сесії Верховної Ради та для здійснення процедури складення присяги народними депутатами, інститут представника Президента України у Верховній Раді та інших.

Відповідно до статті 88 Конституції України Верховна Рада України обирає зі свого складу Голову Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України.

Структура парламенту України:

- ✓ Голова Верховної Ради України;
- ✓ Перший заступник Голови Верховної Ради України;
- ✓ заступник Голови Верховної Ради України;
- ✓ Апарат Верховної Ради України;
- ✓ комітети;
- ✓ тимчасові спеціальні комісії;
- ✓ тимчасові слідчі комісії;
- ✓ Інститут законодавства;
- ✓ Рахункова палата;
- ✓ Уповноважений ВРУ з прав людини.

Голова Верховної Ради України здійснює такі повноваження:

- ✓ веде засідання Верховної Ради України;
- ✓ організовує роботу Верховної Ради України, координує діяльність її органів;
- ✓ підписує акти, прийняті Верховною Радою України;
- ✓ представляє Верховну Раду України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав;
- ✓ організовує роботу апарату Верховної Ради України.

Для здійснення законопроектних та інших функцій комітетам надаються такі права:

- ✓ публікувати у пресі до винесення на розгляд Верховної Ради у першому читанні законопроекти, що належать до їх компетенції, і звертатись до наукових установ і організацій, громадян та їх об'єднань з пропозицією висловити свою думку щодо них;
- ✓ укладати договори з науковими установами, навчальними закладами та спеціалістами про науково – інформаційний пошук;
- ✓ вносити пропозиції щодо проведення всеукраїнського референдуму.

Кожен комітет, який стоїть на чолі процесу опрацювання певного законопроекту чи проекту іншого акту Верховної Ради України, проводить загальнення та систематизацію пропозицій, поправок та висновків, наданих іншими комітетами, окремими народними депутатами та здійснює підготовку їх до розгляду Верховною Радою України.

Комітети повинні нести певні обов'язки, насамперед щодо якісної і своєчасної підготовки законопроектів, висновків і рекомендацій, виконання доручень Верховної Ради України.

До компетенції комітетів також належить здійснення аналізу практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовці та поданні відповідних висновків та рекомендацій на розгляд Верховної Ради України. Такий широкий обсяг повноважень комітетів свідчить про їх активну роботу у сфері законотворчої діяльності та про необхідність здійснення ними заходів щодо моніторингу та виявленню проблем у правозастосовній сфері, підготовлених ними ж нормативно-правових актів.

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 України може створювати тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувало не менш як одна третина від її конституційного складу.

Рахункова палата створюється для контролю за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України.

Для ефективного функціонування Верховної Ради України першочерговим є широке залучення до здійснення законодавчих, установчих і контрольних функцій Верховної Ради відповідних фахівців; забезпечення тісної взаємодії Верховної Ради України та її органів з іншими органами державної влади, насамперед з Президентом України, органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян.

Слід зазначити, що місце та роль Верховної Ради України у житті держави, перш за все, визначають належні їй повноваження, перелік яких міститься у статті 85 Конституції України.

Функції Верховної Ради України – це основні напрями та види діяльності даного органу державної влади, у яких простежується сутність, зміст та соціальне призначення парламенту, як провідної структурно-організаційної складової частини механізму української держави,

представницького органу всього народу України, що здійснюються відповідно до визначеної Конституцією і законами України його компетенції.

Визначення і закріплення в Конституції України статусу Верховної Ради як загальнонаціонального представницького органу волі народу України, свідчить про те, що саме на неї покладаються повноваження щодо здійснення всіх загальновизнаних юридичною наукою та підтверджених практикою державного будівництва, передбачених Конституцією функцій сучасного парламенту.

Серед функцій парламенту традиційно вважаються основними такі: представницька, законодавча, установча (державотворча), контрольна.

Поряд із зазначеними загальновизнаними парламентськими функціями, в юридичній науці виділяють також бюджетно-фінансову, зовнішньополітичну, територіальну та інформаційну та інші функції Верховної Ради України.

Хоча кожна із функцій відіграє самостійну роль у діяльності парламенту, однак між ними існує нерозривний зв'язок і взаємодія, що пов'язано із єдністю мети і завдань парламентаризму.

Наше розуміння законодавчої функції Верховної Ради України дозволяє припускати, що її змістом є прийняття законів, внесення до них змін та визнання їх такими, що втратили юридичну силу, скасування або призупинення їх дії. Складовим елементом цієї функції Верховної Ради України є законопроектна робота, а саме внесення їх на розгляд Верховної Ради та подальше обговорення.

Наступною не менш важливою функцією Верховної Ради України з числа її головних функцій є установча (державотворча) функція, яка пов'язана з участю парламенту у формуванні інших органів державної влади та забезпеченні функціонування місцевого самоврядування, а також визначенні правових основ їх діяльності. Зокрема, Верховна Рада призначає вибори Президента України та місцеві вибори, призначає за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, призначає на посаду та звільняє з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, призначає на посаду та припиняє повноваження членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України тощо.

Контрольна функція Верховної Ради полягає у здійсненні парламентського контролю, а саме за діяльністю Кабінету Міністрів України, дотриманням прав людини та використанням коштів Державного

бюджету. Метою парламентського контролю є виявлення неправомірності або неефективності діяльності органів виконавчої влади і їх посадових осіб, забезпечення дотримання Конституції України, захист гарантованих нею прав і свобод людини і громадянина, забезпечення законності і правопорядку, протидія корупції, вивчення дієвості законодавства України, аналітика інформації, спрямованої на удосконалення законодавства та ефективності його виконання. Здійснення контрольних повноважень забезпечується як безпосередньо парламентом, так і спеціально створеними ним органами.

Основними напрямками контрольної діяльності Верховної Ради України виступає:

- ✓ контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України;
- ✓ парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також їх захист, що здійснюється через Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
- ✓ бюджетно-фінансовий контроль, що здійснюється насамперед через Рахункову палату, тощо.

Відповідно до статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить:

- 1) внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції;
- 2) призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених статтею 73 Конституції;
- 3) прийняття законів;
- 4) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
- 5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору;
- 6) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- 7) призначення виборів Президента України у строки, передбачені Конституцією;
- 8) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

9) оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;

10) усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту), встановленому статтею 111 Конституції;

11) розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;

12) 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;

12-1) призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України;

13) здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції та закону;

14) затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;

15) прийняття Регламенту Верховної Ради України;

16) призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати;

17) 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;

18) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України;

19) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України;

20) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

- 21) призначення на посади та звільнення з посад членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України;
- 22) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;
- 23) схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;
- 24) встановлення державних символів України;
- 25) надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора; висловлення недовіри Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади;
- 26) призначення на посади третини складу Конституційного Суду України;
- 28) 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;
- 29) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;
- 30) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;
- 31) затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;
- 32) надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;
- 33) здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією та законом;
- 34) прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів України чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не

менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України;

35) призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату;

36) затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності;

37) затвердження законом Конституції Автономної Республіки Крим, змін до неї.

Верховна Рада України здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.

3. Законодавчий процес та інші парламентські процедури.

Злагоджена законодавча діяльність парламенту безпосередньо впливає на динамізм, повноту та якість правового регулювання життєдіяльності всіх сфер суспільства. Саме у рамках законодавчого процесу Верховна Рада України повинна забезпечувати задекларовані в Конституції України цінності, шляхом побудови демократичної, соціальної, правової держави, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність та безпека є найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії, у свою чергу, визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Таким чином, зміст законодавства повинен відповідати задекларованим в Основному Законі цілям та відповідати соціальним потребам, бути чітким, зрозумілим, спрямованим на утвердження основних прав і свобод людини.

Головним видом парламентських процедур є законодавча процедура (законодавчий процес). Вона є передбаченим Конституцією і законами України порядком здійснення законодавчої функції і реалізації законодавчих повноважень.

Законодавча процедура складається з низки процедур (стадій). Це:

- ✓ вияв законодавчої ініціативи;
- ✓ обговорення законопроекту;
- ✓ прийняття закону;
- ✓ його підписання;
- ✓ оприлюднення (опублікування).

Кожна з таких основних стадій, у свою чергу, поділяється на окремі етапи, стадії, серед яких розрізняють, зокрема, стосовно першої стадії:

розробку проектів законів; внесення і відкликання законодавчих пропозицій, законопроектів, поправок; розгляд законодавчих пропозицій, законопроектів, поправок у комітетах, тимчасових спеціальних комісіях; щодо другої і третьої стадій законодавчого процесу (розгляд законопроектів і прийняття законів) розрізняють розгляд законопроектів у трьох читаннях тощо. Заключна стадія законодавчого процесу включає процедуру підписання законів, опублікування і введення їх у дію тощо.

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 ст. 93 Конституції України мають:

- ✓ Президент України;
- ✓ народні депутати України;
- ✓ Кабінет Міністрів України.

Цей перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи є вичерпним. Це означає, що будь-яка інша особа або орган можуть в ініціативному порядку розробляти законопроекти або законодавчі пропозиції, але вносяться вони до Верховної Ради лише визначеними Конституцією України суб'єктами права законодавчої ініціативи. 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.

Верховна Рада розглядає законопроекти на пленарних засіданнях.

Розгляд і прийняття законопроектів (закону) включає:

- ✓ обговорення і схвалення основних положень в основному;
- ✓ обговорення і схвалення постатейно та в цілому (розгляд у трьох читаннях).

Кількість повторних читань законопроекту не обмежується.

Законопроект, підготовлений головним комітетом до першого читання, висновки відповідних комітетів та інші матеріали до нього надаються депутатам не пізніше ніж за 7 днів, що стосується Конституції України, - не пізніше 10 днів до розгляду на засіданні. Готуючи законопроект до першого читання, головний комітет бере один із текстів законопроекту за основу або складає інший текст.

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 комітету, заслуховує відповіді на запитання, обговорює основні положення законопроекту.

За результатами обговорення законопроекту у першому читанні Верховна Рада може прийняти рішення про:

- 1) прийняття законопроекту за основу з дорученням головному комітету підготувати його до другого читання;
- 2) відхилення законопроекту;
- 3) повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання або направлення його до головного комітету для підготовки на повторне читання, визначивши при цьому основні положення, принципи, критерії, яким повинен відповідати доопрацьований законопроект чи його структурні частини;
- 4) опублікування законопроекту у визначеному Верховною Радою друкованому засобі масової інформації для всенародного обговорення, доопрацювання його головним комітетом з урахуванням наслідків обговорення і подання на повторне перше читання.

Основним у розгляді законопроекту є, звичайно, 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 відкладені в установленому порядку пропозиції, поправки із зазначенням ініціаторів їх внесення; текст запропонований

головним комітетом в установчій редакції. Під час другого читання законопроекту Верховна Рада проводить його постатейне обговорення та здійснює постатейне голосування.

За результатами другого читання законопроекту Верховна Рада після обговорення може прийняти рішення про:

1) прийняття законопроекту в другому читанні та доручення головному комітету підготувати його до третього читання;

2) прийняття законопроекту у другому читанні в цілому;

3) прийняття законопроекту в другому читанні, за винятком окремих розділів, глав, статей, частин статей та направлення їх головному комітету на доопрацювання з наступним поданням законопроекту на повторне друге читання;

4) повернення законопроекту головному комітету на доопрацювання з наступним поданням на повторне друге читання;

5) відхилення законопроекту.

Під час третього читання Верховна Рада обговорює законопроект разом з іншими документами.

За результатами третього читання законопроекту Верховна Рада може прийняти рішення про:

1) прийняття закону в цілому і направлення його на підпис Президенту України;

2) перенесення голосування щодо законопроекту в цілому у зв'язку із прийняттям рішення про перенесення розгляду законопроекту або до подання Кабінетом Міністрів України проектів актів, прийняття яких передбачено в законопроекті, що розглядається;

3) схвалення тексту законопроекту в цілому і винесення його на всеукраїнський референдум;

4) відхилення законопроекту;

Текст закону, прийнятий Верховною Радою, не пізніше як у десятиденний строк оформляється головним комітетом, візується головою комітету та керівником секретаріату цього комітету чи особами, які виконують їх обов'язки, керівником юридичного підрозділу та керівником підрозділу, на який в установленому порядку покладено функцію з оформлення на підпис Голові Верховної Ради України прийнятих Верховною Радою актів, і подається на підпис Голові Верховної Ради України.

Голова Верховної Ради України підписує поданий на підпис закон не раніше двох і не пізніше п'яти днів з дня його подання, після чого закон

невідкладно надсилають на підпис Президенту, який підписує закон, беручи його до виконання. Закон, переданий Президенту, має бути підписаний ним протягом 15 днів з дня отримання та офіційно оприлюднений. Він набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

До основних парламентських процедур належить також процедура формування органів державної влади, тобто установча процедура. Вона охоплює собою процедури:

- ✓ призначення за поданням Президента Прем'єр – Міністра;
- ✓ прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів;
- ✓ призначення суддів Конституційного Суду;
- ✓ надання згоди на призначення Президентом на посаду Генерального прокурора, висловлення недовіри Генеральному прокуророві;
- ✓ призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради з прав людини;
- ✓ призначення на посаду та звільнення з посад голови та членів Рахункової палати, Голови Національного банку і членів ради Національного банку;
- ✓ призначення членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;
- ✓ призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії;
- ✓ надання згоди щодо призначення на посади та звільнення з посад за поданням Прем'єр-міністра голови Антимонопольного комітету, голови Фонду державного майна, голови Державного комітету телебачення і радіомовлення.

Пріоритетною установчою процедурою є призначення за поданням Президента Прем'єр-міністра. Вона передбачає письмове звернення Президента до Верховної Ради про призначення нею Прем'єр-міністра. Одночасно з письмовим поданням подається ряд інформаційних матеріалів: відомості про громадянство; відомості про освіту; відомості про трудову діяльність і автобіографія; декларація про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік за формою і в порядку, що встановлені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції»; відомості про перебування у складі керівного органу

чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку; відомості про судимість кандидата.

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.

Відповідно до суспільної необхідності законодавча база потребує постійного ревізування і упорядкування. Закон, який був ефективним у певний період, виконав свою місію, а в сучасних умовах не працює у зв'язку із зміною суспільних відносин, суб'єктивних або об'єктивних обставин, потребує відміни або зміни. Ось чому важливою парламентською процедурою є процедура здійснення парламентського контролю.

Парламентський контроль має чітко вивчати позитивність ініціатив щодо створення законів, незалежно від того, від якої політичної сили або гілки влади такий надійшов для розгляду. Завдання законодавця полягає в тому, щоб знайти «золоту середину», тобто створити таку систему парламентського контролю, яка, з одного боку, буде надійною гарантією від перевищення урядом своїх повноважень, з іншого – не буде надмірно обмежувати його, що надасть йому змогу належним чином проводити національну політику.

Верховна Рада відповідно до своїх повноважень безпосередньо або через свої органи здійснює парламентський контроль за забезпеченням конституційних прав, свобод та обов'язків громадян України, додержанням законів та інших актів. Вона розглядає питання про додержання Конституції України та законів з власної ініціативи чи за поданням комітетів та тимчасових комісій Верховної Ради, народних депутатів України. Парламент розглядає програму діяльності Кабінету Міністрів на період його та своїх повноважень, яка подається на розгляд Верховній Раді у місячний термін після його утворення. За результатами розгляду програми діяльності Кабінету Міністрів приймається відповідна постанова.

Верховна Рада відповідно до своїх повноважень здійснює контроль за виконанням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони навколишнього середовища як безпосередньо, заслуховуючи доповіді Кабінету Міністрів з вищеперахованих питань, так і через комітети Верховної Ради відповідно до їх компетенції. Кабінет Міністрів одночасно

із звітом про виконання Державного бюджету України має подавати на розгляд Верховної Ради доповіді про хід і результати виконання затверджених нею програм. Однією з найважливіших контрольних процедур є заслуховування звіту Кабінету Міністрів.

Верховна Рада один раз на рік розглядає звіт Кабінету Міністрів про хід і результати виконання схваленої ним Програми діяльності. Щорічний звіт Кабінету Міністрів подається у 45-денний строк після закінчення календарного року не пізніше як за 15 днів до розгляду на засіданні Верховної Ради. Він передається комітетом Верховної Ради, а також поширюється серед депутатів. Звіт про роботу Кабінету Міністрів на засіданні робить Прем'єр-Міністр або, у разі його відсутності, Перший віце-прем'єр-міністр. Після заслуховування звіту Кабінету Міністрів співдоповідей комітетів Верховної Ради відбувається його обговорення. За підсумками обговорення звіту Верховна Рада приймає відповідну постанову.

Контрольна діяльність Верховної Ради поширюється і на ряд інших органів і посадових осіб.

Верховна Рада розглядає звіти Генерального прокурора, Голови Національного банку, Голови Фонду державного майна та інших органів і посадових осіб, які обираються, призначаються чи затверджуються Верховною Радою, крім органів судової влади та суддів. Щорічні письмові звіти цих органів і посадових осіб подаються до Верховної Ради протягом місяця після закінчення календарного року і поширюється серед депутатів.

Важливими формами парламентського контролю є і мають бути депутатські запити як офіційні звернення на сесії Верховної Ради до органів Верховної Ради, Кабінету Міністрів, до керівників інших органів державної влади та місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності. Запит оголошується головуючим на пленарному засіданні Верховної Ради або самим депутатом, якщо він на цьому наполягає. Відповідь на депутатський запит оголошується головуючим на засіданні Верховної Ради у тому разі, якщо на цьому полягає народний депутат.

Поряд з основними процедурами діяльності Верховної Ради – законодавчою, установчою і контрольною процедурами – у парламенті України мають діяти і спеціальні процедури, тобто спеціальний порядок розгляду окремих питань. За спеціальними процедурами відбуваються заслуховування Верховною Радою щорічних та позачергових послань

Президента; затвердження Державного бюджету України і контроль за його виконанням; розгляд зовнішньополітичних питань.

4. Конституційно-правовий статус народного депутата України.

Відповідно до ст.5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Єдиний орган законодавчої влади в Україні – парламент – складається з 450 народних депутатів, які обираються на основі демократичних принципів.

Мандат – документ, який засвідчує легітимність повноважень, прав та привілеїв депутата.

Статус народного депутата України є, насамперед, відображенням статусу парламенту, демократизму держави і суспільства, стану безпосередньої і представницької демократії та їх гарантом. Природно, що його нормативно-правове визначення посідає значне місце у законодавстві. ¹

Статус народного депутата, а також порядок здійснення ним своїх депутатських повноважень визначається Конституцією України та Законом України «Про статус народного депутата України», прийнятим 17 листопада 1992 року з наступними змінами і доповненнями, Регламентом Верховної Ради України та іншими нормативно-правовими актами. Відповідно до цих правових актів статус народного депутата є багатограним за своїми функціями і повноваженнями, за змістом і формами його діяльності.

Як особа, що представляє народ в органі державної влади, народний депутат є, перш за все, суспільно-політичним діячем, який уповноважений виражати і захищати інтереси суспільства та інтереси своїх виборців. Окрім цього він є державним діячем, членом парламенту, який бере активну участь у здійсненні найважливіших функцій парламенту і тим самим функцій держави.

Народний депутат України – 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 функції 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 знята у встановленому законом порядку.

Принципами статусу народного депутата України є:

- ✓ вільний депутатський мандат;
- ✓ здійснення повноважень народним депутатом на постійній основі;
- ✓ рівноправність депутатів та ін.

Принцип вільного депутатського мандата прямо не закріплюється в Конституції України, але він впливає із загального принципу парламентаризму, який отримав визнання в ст. 75 Конституції України. До основних положень вільного депутатського мандата належать такі:

- 1) мандат є загальним;
- 2) мандат – не імперативний, а факультативний;
- 3) мандат не підлягає відкликанню;
- 4) мандат за його здійснення не потребує схвалення дій мандатарія.

Принципи здійснення повноважень народним депутатом України на постійній основі та несумісності депутатського мандата означає, що народний депутат України не має права:

- 1) бути членом Кабінету Міністрів України, керівником центрального органу виконавчої влади;
- 2) мати інший представницький мандат чи одночасно бути на державній службі;
- 3) обіймати посаду міського, сільського, селищного голови;
- 4) мати будь-яку, крім депутатської, оплачувану роботу, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час;
- 5) залучатись як експерт органами у кримінальному провадженні, а також проводити адвокатську діяльність;
- 6) входити до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті отримання прибутку.

Народний депутат, призначений (обраний) на посаду, що є несумісною з депутатським мандатом, і повноваження якого не припинено в установленому законом порядку, допускається до виконання обов'язків за такою посадою не раніше дня подання ним до Верховної Ради України заяви про складення повноважень народного депутата України.

Протягом досить значного періоду часу народні депутати Верховної Ради України були наділені імперативним депутатським мандатом. Наведене передбачало обов'язок останніх, серед іншого, підтримувати тісні зв'язки з виборцями зі свого виборчого округу, повідомляти їх про свою роботу, роботу Верховної Ради, а також створених нею органів державної влади. Окрім того депутати повинні були звітувати перед виборцями про стан виконання своєї передвиборної програми, оскільки виборці були вправі надавати вказівки, обраним ними, депутатам та відкликати депутатів у разі неналежного виконання своїх обов'язків.

За Конституцією 1996 року у статус народного депутата України зазнав кардинальних змін. Наразі народний депутат України користується вільним депутатським мандатом. Він вже не повинен, а натомість наділений правом підтримувати тісні зв'язки з виборцями та надавати їм інформацію про свою роботу у Верховній Раді, створених нею органах, а також стосовно реалізації своєї передвиборної програми та здійснювати інші депутатські функції у виборчому окрузі. Але найістотнішим у нинішньому статусі народного депутата є те, що він став реальним, дійсним на відміну від колишнього символічного, формального за яким народний депутат здійснював у парламенті свої депутатські функції протягом поточного року – по кілька днів два рази на рік.

Колішній статус народного депутата допускав поєднання депутатських функцій зі здійсненням іншого виду діяльності, а також із перебуванням на державній службі та зайняттям виборних чи службових посад. За чинною Конституцією народні депутати здійснюють свої повноваження на постійній основі. Це означає, що вони не мають права мати інший представницький мандат чи перебувати на державній службі. За Законом «Про статус народного депутата України» правове становище народного депутата несумісне із зайняттям будь-якої іншої виробничої або службової посади, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час.

Народний депутат не несе юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком образи чи наклепу.

Повноваження народного депутата як члена парламенту починаються з моменту складення ним присяги. Відповідно до ст. 79 Конституції перед вступом на посаду народні депутати України складають перед Верховною Радою присягу.

Для здійснення своїх функцій народний депутат має широке коло повноважень у Верховній Раді України та її органах. Як член Верховної Ради він має право ухвального голосу з усіх питань, що розглядаються на засіданнях Верховної Ради та її органів, до складу яких він входить. При здійсненні своїх повноважень у Верховній Раді та її органах депутат має один голос. Якщо депутат не є членом жодного органу парламенту, він може брати участь у його роботі з правом дорадчого голосу.

До пріоритетних прав народного депутата належать його права обирати і бути обраним до органів Верховної Ради (комітетів та ін.) і пропонувати питання для розгляду парламентом або його органами. Тобто він має право впливати як на конституювання Верховної Ради, її структуру, так і на зміст роботи органу законодавчої влади.

Одним із головних його прав є право законодавчої ініціативи, яке передбачено Конституцією (ст. 93) і Законом «Про статус народного депутата України». Відповідно до цих правових актів право законодавчої ініціативи у Верховній Раді означає насамперед передбачену законом можливість вносити в парламент законопроекти, обов'язкові для розгляду. Так, народний депутат має право законодавчої ініціативи, яке реалізується у формі внесення до Верховної Ради України:

- 1) законопроєкту;
- 2) проєкту постанови;
- 3) іншої законодавчої пропозиції.

Порядок внесення законопроєкту, проєкту постанови чи іншої законодавчої пропозиції на розгляд Верховної Ради України та порядок їх розгляду визначаються Законом України «Про Регламент Верховної Ради України».

До основних парламентських прав народних депутатів відноситься також їхнє право об'єднуватися в депутатські фракції (групи), порядок утворення та особливості діяльності яких у Верховній Раді визначаються Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» та іншими законодавчими актами України, що регулюють депутатську діяльність.

Багатогранними є повноваження народних депутатів установчого (організаційного, державотворчого) характеру.

Поряд з правом обирати і бути, обраним до органів парламенту України, вони мають право:

✓ висловлювати думку щодо персонального складу органів і кандидатур посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються Верховною Радою;

✓ ставити питання про недовіру складу та органів, утворених парламентом, а також посадовим особам, яких обрано, призначено або затверджено ним.

Як найважливіше право контрольного характеру народного депутата слід відзначити його право звертатися із запитом, брати участь у дебатах ставити запитання доповідачам, головному на засіданнях, вимагати відповіді на запит.

Згідно із Законом «Про статус народного депутата України» (ст. 15) депутатський запит – це вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, 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. Запит народного депутата до Президента України має бути попередньо підтриманий не менш як третиною від конституційного складу Верховної Ради України.

Президент України, керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, до яких звернуто запит, зобов'язані повідомити народного депутата, групу народних депутатів, комітет Верховної Ради України у письмовій формі про результати розгляду запиту у п'ятнадцятиденний строк з дня його одержання або в інший, встановлений Верховною Радою України, строк. Якщо запит з об'єктивних причин не може бути розглянуто у встановлений строк, Президент України, керівник відповідного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, до якого звернуто запит, зобов'язаний письмово повідомити про це Голову Верховної Ради України та народного депутата, групу народних депутатів, комітет Верховної Ради України, які внесли запит, і запропонувати інший строк, який не повинен перевищувати одного місяця після одержання запиту. Народний депутат має право брати безпосередньо участь у розгляді

внесеного ним запиту керівником органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації.

Відповідь на депутатський запит, внесений народним депутатом, надається відповідно Голові Верховної Ради України і народному депутату, який його вніс. Відповідь на депутатський запит, внесений групою народних депутатів, комітетом Верховної Ради України, надсилається відповідно Голові Верховної Ради України і народному депутату, підпис якого під запитом значиться першим, голові комітету Верховної Ради України. Відповідь надається в обов'язковому порядку і безпосередньо тим органом державної влади чи органом місцевого самоврядування, до якого було направлено запит, за підписом його керівника чи посадової особи, керівником підприємства, установи та організації, об'єднання громадян, на ім'я яких було направлено запит.

Народний депутат також має право на депутатське звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності та підпорядкування, об'єднань громадян з питань, пов'язаних з депутатською діяльністю, і брати участь у розгляді порушених ним питань.

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про статус народного депутата України» депутатське звернення - це викладена в письмовій формі пропозиція народного депутата, звернена до органів державної влади та органів 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. 1

Орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, керівники підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян, яким адресовано депутатське звернення, зобов'язані протягом 10 днів з моменту його одержання розглянути і дати письмову відповідь. У разі неможливості розгляду звернення народного депутата у визначений строк його повідомляють про це офіційним листом з викладенням причин продовження строку розгляду. Строк розгляду депутатського звернення, з урахуванням продовження, не може перевищувати 30 днів з моменту його одержання. Депутатське звернення до правоохоронного органу або його посадової особи може бути розглянуто регіональним підрозділом цього органу, до компетенції якого безпосередньо належить вирішення порушених народним депутатом питань. Керівник регіонального

підрозділу зобов'язаний надати відповідь народному депутату з дотриманням вище зазначених строків.

Також потрібно мати на увазі, що відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 20.03.2002 р. № 4-рп/2002 народний депутат України 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. У разі надходження до органів і посадових осіб, що здійснюють функції дізнання і досудового слідства, вимог і пропозицій народних депутатів України із зазначених вище питань, керівники відповідних органів, слідчі і посадові особи, що здійснюють дізнання, мають діяти з дотриманням вимог, передбачених Кримінально-процесуальним кодексом України.

Згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 19.05.1999 р. № 4-рп/99 народний депутат України не має права звертатися з вимогами чи пропозиціями до судів, до голів судів та до суддів стосовно конкретних судових справ. Вимога чи пропозиція народного депутата України до керівників органів служби безпеки не може бути дорученням щодо перевірки будь-якої інформації про окремих громадян. За відсутності у вимозі чи пропозиції народного депутата України достатньої інформації про злочин така вимога чи пропозиція не може бути підставою для прийняття рішення про проведення оперативно-розшукових заходів.

Народний депутат, який направив звернення, може бути присутнім при його розгляді, про що він повідомляє відповідний орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян, яким адресовано депутатське звернення.

Вмотивована відповідь на депутатське звернення повинна бути надіслана народному депутату не пізніше як на другий день після розгляду звернення. Відповідь надається в обов'язковому порядку і безпосередньо тим органом державної влади чи органом місцевого самоврядування, до якого було направлено звернення, за підписом його керівника чи посадової особи, керівником підприємства, установи та організації, об'єднання громадян, крім випадків, установлених законодавством.

Народні депутати України наділені широкими правами у взаємовідносинах із органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями,

об'єднаннями громадян України та іноземних держав, засобами масової інформації, зокрема народний депутат:

1) користується правом невідкладного прийому з питань депутатської діяльності керівниками та іншими посадовими особами розташованих на території України органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, громадських організацій і політичних партій;

2) при пред'явленні посвідчення народного депутата України користується правом безперешкодно відвідувати органи державної влади та органи 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;

3) має право порушувати у Верховній Раді України або її органах питання про необхідність проведення перевірок додержання законів органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та об'єднаннями громадян, розташованими на території України, чи їх посадовими особами, про проведення розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес, та брати участь у таких розслідуваннях в порядку, встановленому законом;

4) має право у разі необхідності залучати до участі у розгляді пропозицій, заяв і скарг, які надійшли на його ім'я, а також у прийомі громадян посадових осіб органів державної влади і органів місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ та організацій;

5) має право брати участь у розгляді в органах державної влади і органах місцевого самоврядування пропозицій та вимог виборців, інших питань, пов'язаних із здійсненням депутатських повноважень;

6) має право брати участь з правом дорадчого голосу у роботі сесій сільських, селищних, міських, районних у містах (в містах з районним поділом), районних і обласних рад та засіданнях їх органів;

7) має право виступу з питань його депутатської діяльності не рідше одного разу в місяць у друкованих засобах масової інформації, у прямому ефірі на радіо або у режимі прямого ефіру (до 10 хвилин в місяць) та в прямому ефірі або у режимі прямого ефіру на телебаченні (до 20 хвилин в місяць), на радіо (до 10 хвилин в місяць) та телебаченні (до 20 хвилин в місяць), безкоштовно, засновником (співзасновником) яких виступають органи державної влади, організації або установи, що

фінансуються повністю або частково за рахунок коштів державного бюджету.

Народний депутат має також інші права, передбачені Конституцією України та законами України.

Поряд з широким колом прав у Верховній Раді та її органах народний депутат України має ряд обов'язків у них. Зокрема, він зобов'язаний:

1) дбати про благо України і добробут Українського народу, захищати інтереси виборців та держави;

2) бути присутнім та особисто брати участь у засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано;

3) особисто брати участь у голосуванні з питань, що розглядаються Верховною Радою України та її органами;

4) виконувати доручення Верховної Ради України, відповідного комітету, депутатської фракції), тимчасової спеціальної або тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України, до складу яких його обрано;

5) інформувати Верховну Раду України та її органи, до складу яких його обрано, про виконання доручень Верховної Ради України та її органів;

6) додержуватись вимог трудової дисципліни та норм депутатської етики;

7) постійно підтримувати зв'язки з виборцями, вивчати громадську думку, потреби і запити населення;

8) інформувати виборців про свою депутатську діяльність через засоби масової інформації, на зборах виборців періодично, але не рідше двох разів на рік;

9) розглядати звернення виборців відповідно до вимог та в порядку, встановленому Законом України «Про звернення громадян».

Відповідно до ст. 81 Конституції України повноваження народних депутатів України припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України. Разом з тим, у передбачених Конституцією і Законом випадках повноваження народного депутата можуть припинитися достроково, зокрема, у разі:

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 виїзду на постійне проживання за межі України;

5) смерті.

Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

У разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності повноваження народного депутата України припиняються достроково на підставі закону за рішенням суду.

Позовна заява про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності подається до Вищого адміністративного суду України.

Право звернутися з такою позовною заявою має Голова Верховної Ради України, Перший заступник або заступник Голови Верховної Ради України. Рішення, прийняте за наслідками розгляду справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, є остаточним і оскарженню не підлягає. Адміністративна справа за позовною заявою про дострокове припинення повноважень народного депутата України вирішується протягом семи днів після відкриття провадження у справі. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про розгляд справи, не перешкоджає її розгляду.

Держава гарантує депутату необхідні умови ефективного здійснення ним депутатських повноважень. Верховна Рада та державні органи, підприємства, установи і організації незалежно від форм власності і підпорядкування забезпечують умови для виконання депутатом його повноважень, а об'єднання громадян та їх органи сприяють йому в цьому.

ЛЕКЦІЯ 11.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

1. Інститут глави держави в світі: історія становлення та розвитку.
2. Місце та роль Президента України в системі органів державної влади.
3. Повноваження Президента України. Дострокове припинення повноважень Президента України.

1. Інститут глави держави в світі: історія становлення та розвитку.

Конституційно-правовий інститут глави держави в країнах сучасного світу звичайно складається із норм, що:

а) визначають місце та роль глави держави в державному механізмі, його взаємовідносини з іншими суб'єктами владних повноважень;

б) встановлюють порядок заміщення посади глави держави:

в) передбачають можливу відповідальність глави держави;

г) закріплюють повноваження глави держави.

Ці норми, включені до конституції, окрім того, ще конкретизуються поточним законодавством.

Щоб спробувати достатньо чітко визначити інститут глави держави, необхідно звернутися до конституційних норм, що дають загальну характеристику правового становища глави держави і вказують на його роль і місце в системі державних органів.

Главою держави є особа, що формально займає найвище місце в системі державних інститутів і здійснює верховне представництво країни як у внутрішньополітичному житті, так і на міжнародній арені. Його місце і роль у державному механізмі дуже важливі.

Глава держави досить часто також виступає як носій виконавчої влади, а також представник держави в сфері міжнародних відносин. Його роль в якості глави виконавчої влади може безпосередньо в конституції і не фіксуватися. Однак, за таких умов логіка концепції поділу влади обумовлює включення глави держави (якщо і не юридично, то, принаймні, фактично) у систему виконавчої влади. Разом з тим, цілий ряд українських та зарубіжних вчених-правознавців аргументовано доводять своє твердження про те, що глава держави не може входити до жодної з гілок влади, оскільки він є або принаймні повинен бути над ними всіма, тобто фактично є арбітром у взаємовідносинах між законодавчою, виконавчою

та судовою гілками влади з метою забезпечення конституційної стабільності в країні.

У сучасному світі інститут глави держави функціонує у формі монарха чи президента.

Передумовою його виникнення є абсолютна монархія, як пізньофеодальний політичний інститут. При цьому в країнах з монархічною формою правління главою держави є монарх, правовий статус якого характеризується двома такими особливостями:

а) влада монарха юридично вважається непохідною від якої-небудь іншої влади чи виборчого органу;

б) монарх панує (обмежено чи абсолютно) за власним правом і вважається джерелом державної влади.

Прерогативи монарха пронизують усю державну систему країни, тобто все державне управління здійснюється від імені монарха. Влада монарха є спадкоємною та переходить від одного представника владної династії до іншого у встановленому законом порядку. При цьому порядок наслідування встановлюється або конституціями, або конституційними законами, що значною мірою доповнюються звичаями.

Законодавча практика зарубіжних країн має три системи престолонаслідування:

а) салічна система полягає в тому, що спадкування престолу здійснюється тільки чоловіками за правом первородства, і жінки з кола престолонаслідників цілком виключаються (Бельгія, Норвегія, Японія);

б) кастильська система полягає в тому, що жінки з черги престолонаслідування не виключаються, але перевага віддається чоловікам – молодший брат виключає старшу сестру (Великобританія, Данія, Іспанія, Швеція);

в) австрійська система не виключає жінок, але віддає перевагу у всіх лініях і у всіх ступенях споріднення чоловікам, і, відповідно, жінки успадковують престол тільки при повному припиненні чоловічого потомства та всіх чоловічих ліній.

Так, незважаючи на те, що влада монарха останнім часом обмежується лише збереженням символу спадковості історичних традицій, втілення ідеї національної державної єдності, неперервності її існування, інститут монархічної форми правління має і свої формальні переваги, серед яких: можливість прийняття оперативного рішення у випадках часових обмежень, здатність ефективно висувати професійно підготовлених осіб на керівні пости. Так, у монархічній системі ця

здатність набагато розвинутіша, ніж в республіканській, монарх соціально виведений з конкуренції і сам зацікавлений у висуненні талановитих людей, так як для нього поразка країни - це загроза зречення, а загибель країни – загибель династії.

Актуальним було і залишається роль одноособової влади у політичній історії та сучасній практиці державного будівництва. Державне життя більшості народів в минулому реалізовувалось за монархічним принципом. Однак, республіканська форма правління, безумовно, є більш демократичною, ніж монархія, та відповідає сучасним уявленням про демократичний політичний лад. Монархія – переважно пройдений етап державного розвитку. Так, наприклад, Конституція України 1996 року чітко закріпила, що Україна є республікою (ч. 1 ст. 5). Жодна з країн СНД у процесі здобуття своєї державності не вибрала монархію як форму правління. Те ж саме можна сказати й відносно інших постсоціалістичних країн.

Главою держави в країнах республіканської форми правління є президент. Термін «президент» походить від латинського *presidens*, що означає «той, що сидить попереду». Прийнято вважати, що першою країною в світі, що запровадила цю посаду є США, в якій поєднали в одній особі главу держави та главу уряду і цим самим створили один з найважливіших державно-правових інститутів – інститут президентства. Глава держави в США обирався шляхом загальних виборів, на відмінну від інших держав, де в той час виконавча влада мала спадкоємний, монархічний характер. Було вирішено, що вища виконавча влада повинна бути зосередженою в руках одної посадової особи, а не декількох. Таким чином, у США був затверджений принцип єдиноначальності виконавчої влади і її главою, відповідно до Конституції, є президент США.

Першими країнами Європи, де з'явився інститут президента, стали в 1848 році дві республіки – Франція та Швейцарія. Інші держави Європи до кінця XIX століття залишалися монархіями. Після закінчення першої світової війни президенти стали вищими посадовими особами в Австрії, Чехословаччині, Польщі, Естонії, Литві, Туреччині, Латвії. У число західноєвропейських держав, очолюваних президентами, ввійшли Італія, Греція, Португалія, Ісландія і Мальта. В Азії посада президента була заснована у Південній Кореї, Південному В'єтнамі, Тайвані, Індії, Пакистані, Бангладеші, Афганістані. Починаючи з кінця 80-х, почалося поширення інституту президентства в колишніх республіках СРСР та посткомуністичних країнах Центральної та Східної Європи.

Президентство на даний час стає невід'ємним елементом державного механізму багатьох країн світу.

Досліджуючи правову природу глави держави у країнах з республіканською формою правління, можна зробити висновок, що в них главою держави є президент, правове становище якого відрізняється чотирма основними особливостями:

По-перше, в основному пост глави держави індивідуальний. Але є окремі винятки, коли функції глави держави здійснюються колегіальним органом.

Другою особливістю є те, що влада Президента юридично вважається похідною від народу (корпусу виборців) або іншого органу – Парламенту, або особливої виборчої колегії за участю членів органу народного представництва.

Третьою особливістю правової природи Президента як юридичної форми глави держави є обмежений строк президентських повноважень.

Четвертою особливістю правової природи Президента як глави держави можна вважати його обмежену відповідальність за свою діяльність. Президент у принципі не несе відповідальність за свою діяльність, але, на відміну від монарха, його «невідповідальність» має межі.

Інститут президентства притаманний країнам з республіканською формою правління. Поняття «глава держави» є спорідненим до поняття «президент». Видовою ознакою поняття «президент» є його виборність. Так, президент – виборний глава держави. Порядок його обрання може бути різний (пряме голосування, вибори депутатами парламенту тощо), але президент неодмінно обирається. Дана ознака, безумовно, визначає вже не загальне, а особливе в порівнянні з поняттям монарха, оскільки влада монарха, як правило, спадкоємна, і переходить від одного представника панівної династії до іншого відповідно до закону про престолонаслідування. Спадкоємний принцип має виключення, коли монарх обирається (у минулому Польське королівство, Німецька імперія до 1866 р. і ін., а в даний час – Малайська Федерація). У юридичній літературі відзначається, що монархія, у котрій монарх обирається, є поєднанням монархічного та республіканського елементів, однак останній є несуттєвим і не змінює характеру самого інституту.

Глава держави в юридичній літературі визначається як «офіційна особа (орган), що займає, як правило, формально найвище місце в ієрархії державних інститутів». Це не просто окремо взята фізична (чи юридична)

особа з усіма її особливостями, а зосередження влади і впливу, вершина влади в державі.¹

Виборність не є єдиною ознакою інституту президента, оскільки відомі випадки виборної монархії. Президент, як правило, обирається на певний строк, встановлений законодавством. Саме обмеженість терміну дії його повноважень і є відмінною рисою цього інституту. Прийнято вважати, що максимальна межа строку складає 7 років (Італія). У багатьох державах встановлена можливість переобрання президента не більше ніж на два терміни підряд (США, ФРН, Україна). Проте є країни, в яких це обмеження відсутнє, що призводить, як свідчить практика, до встановлення довічного президентства (КНДР).

У механізмі функціонування президентської влади важливо забезпечити механізм заміщення президента, якщо для цього склалися певні обставини. Конституція України (ст. 112) встановлює, що у випадку дострокового припинення повноважень відповідно зі статтями 108, 109, 110 і 111 Конституції виконання обов'язків Президента на період до обрання та вступу на посаду нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України.

Існують різні підходи до розуміння поняття «президент», які сформувались у правовій доктрині, щодо визначення його правового статусу в державному механізмі країни. Відповідно до першого підходу – загально-соціологічного, на перший план ставляться умови та фактори, що призвели до виникнення президентства. Політичний підхід висвітлює поняття президента переважно в аспекті сформованого співвідношення політичних сил у суспільстві і державі. Визначальними є партійна приналежність президента, політичні погляди і симпатія, вплив на певні державні структури. У юридичних науці поняття «президентство», як правило, визначається через призму поняття «інститут президента».

Як ми вже зазначали, інститут президентства розглядається як державно-правовий інститут, що включає в себе чотири групи норм, що визначають:

- а) порядок виборів президента (включаючи інаугурацію);
- б) його юридичне положення в структурі вищих органів державної влади (конституційний статус – структурний аспект);
- в) функції і повноваження президента (конституційний статус – функціональний аспект);
- г) припинення виконання президентських повноважень.

Кожна з цих окремих груп правових норм виступає в якості складової частини інституту президентства в цілому. Разом з цим важливим елементом даного інституту є відповідальність президента. Сам конституційно-правовий інститут був би не повним, якби не містив положень про відповідальність глави держави. Так, ст. 111 Конституції України закріплює можливість усунення Президента з посади в порядку імпічменту. Це одна з форм конституційної відповідальності, причому досить серйозна, про що говорить вплив імпічменту на політико-правову ситуацію в країні.

Отже, інститут президентства – це сукупність норм конституційного права, що регулюють формування та функціонування президентської влади, механізм відповідальності президента.

Оскільки інститут президентства в Україні знаходиться в стадії формування, необхідно враховувати досвід конституційного регулювання правового статусу президента в країнах з розвинутими демократичними традиціями. Використовуючи закордонний досвід, необхідно переймати все корисне, цінне, але, разом з тим, враховувати існуючі реалії і власний вітчизняний досвід.

2. Місце та роль президента України в системі органів державної влади.

Інститут Президента України як глави держави є порівняно новим явищем у політичному житті та державному будівництві України. Тривалий час в Україні (колишній Українській РСР) функції глави держави виконували переважно Верховна Рада, яка вважалась найвищим органом державної влади України, її Президія як постійний діючий орган державної влади та її голова.

Нинішній інститут президентства в Україні склався не відразу. Спочатку Президент за своїм статусом і назвою був найвищою посадовою особою в державі, потім главою держави та главою виконавчої влади, а нині, за чинною Конституцією, є главою держави. Становлення інституту Президента України було ключовим у реформуванні державної влади, пов'язаному з проголошенням незалежності України та зміною її конституційного ладу.

Декларація про державний суверенітет України, проголосивши, що державна влада в Україні здійснюється на основі принципу її поділу на законодавчу, виконавчу і судову призвела до початку реформування державної влади, що і спричинило введення інституту президентства. 25

червня 1991 р. Верховна Рада ухвалила постанову «Про вибори Президента Української РСР», якою визнала за доцільне заснувати посаду Президента України (Української РСР) до прийняття нової Конституції і провести вибори Президента у 1991 р.

Оскільки інститут Президента України мав перетворитись із символічного колективного внутрішньо-парламентського інституту в реальний одноособовий позапарламентський інститут, і Президент мав обиратися не парламентом, а громадянами України, цей інститут об'єктивно мав отримати необхідну конституційно-правову основу перш ніж стати реальністю. Тому 5 липня 1991 р. було прийнято закони України «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР», «Про Президента Української РСР» і «Про вибори Президента Української РСР». Прийняттю цих законів передувало внесення відповідних змін і доповнень до чинної на той час Конституції.

1 грудня 1991 р. відбулися вибори Президента, під час яких, відповідно до основних принципів та положень Конституції України, вперше було обрано Президента України.

Отже, схематично періодизація формування інституту Президентства на теренах України відбувалася наступним чином:

✓ перший період: 10-ті роки ХХ століття, коли загальні засади інституту Президента формувалися в програмних документах політичних партій та в політико-правовій доктрині того часу;

✓ другий період: 1918–1921 рр., коли вперше в історії України була спроба заснувати пост Президента;

✓ третій період пов'язаний із діяльністю радянської влади на теренах України, коли інститут Президента досліджувався лише доктринально як інституція буржуазних держав;

✓ четвертий період: 1990 рік – період заснування посади Президента СРСР;

✓ п'ятий період: 1991 рік – заснування посади Президента України та прийняття перших нормативно-правових актів, які регулювали його правовий статус;

✓ шостий період: 1996 рік – закріплення інституту Президента в Конституції України.

Так, згідно чинної Конституції України від 28 червня 1996 року Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності

України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

Президент України не може мати іншого представницького мандата, обіймати посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян, а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

Новообраний Президент України вступає на пост не пізніше ніж через тридцять днів після офіційного оголошення результатів виборів, з моменту складення присяги народомі на урочистому засіданні Верховної Ради України. Приведення Президента України до присяги здійснює Голова Конституційного Суду України. Президент України, обраний на позачергових виборах, складає присягу у п'ятиденний строк після офіційного оголошення результатів виборів.

Президент України користується правом недоторканності на час виконання повноважень. 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.

3. Повноваження Президента України. Дострокове припинення повноважень Президента України.

Стаття 106 Конституції України передбачає цілий ряд повноважень Президента України. Проте, для полегшення сприйняття, їх можна об'єднати у групи.

І. Одними із пріоритетних повноважень Президента у здійсненні названих функцій є його повноваження щодо представництва держави всередині країни та на міжнародній арені. До них належать:

1) звертатися з посланнями до народу та із щорічними (чи позачерговими) посланнями до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище України;

2) представляти державу в міжнародних відносинах, здійснювати керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, вести переговори та укладати міжнародні договори України;

3) як представник нашої держави у міжнародних відносинах і керівник її зовнішньої політичної діяльності, Президент приймає рішення про визнання іноземних держав, призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях, а також приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представництв іноземних держав.

II. 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:

1) Президент призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України (ст. 156);

2) проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

3) призначає позачергові вибори до Верховної Ради у строки, встановлені Конституцією.

III. Особливе місце серед повноважень Президента посідають його повноваження щодо парламенту, зокрема:

1) право розпуску парламенту, якщо:

а) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 Конституції;

б) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України;

в) 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;

2) право законодавчої ініціативи, тобто право вносити до Верховної Ради України законопроекти або пропозиції щодо прийняття

законів. До того ж законопроекти, визначені Президентом як невідкладні, мають розглядатися Верховною Радою позачергово. Президент має право вносити законопроекти про внесення змін і доповнень до всіх розділів Конституції, в тому числі до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», які за умови їх прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради затверджуються всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України;

3) Президентові належить право підписання законів, прийнятих Верховною Радою, і оприлюднення їх. Схвалені Верховною Радою закони спочатку підписуються її Головою і надсилаються Президентові. Відповідно до Конституції (ст. 94) Президент протягом п'ятнадцяти днів після одержання закону підписує його та офіційно оприлюднює або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. У разі, якщо Президент протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом і має бути підписаний та офіційно оприлюднений.

Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом. Закон набуває чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування (ст. 94).

IV. Повноваження щодо формування органів виконавчої влади Президентом України: Кабінету Міністрів, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій.

Так, відповідно до ст. 106 Конституції Президент вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції. Президент вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України.

Президент наділений іншими повноваженнями щодо формування органів виконавчої влади та призначення посадових осіб. Зокрема, він призначає половину складу Ради Національного банку України, половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. Крім того, Президент скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим, а також зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності.

V. Ряд повноважень має Президент і щодо формування органів судової влади та контрольно-наглядових органів. Зокрема:

- 1) призначає третину складу Конституційного Суду України;
- 2) призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора;
- 3) здійснює помилування.

VI. Досить широке коло повноважень має Президент як гарант конституційного ладу, державного суверенітету, територіальної цілісності України; додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина та інших конституційних інститутів:

- I) Відповідно до Конституції Президент:
 - а) є Головнокомандувачем Збройних Сил України;
 - б) призначає на посади та звільнює з посад вище командування Збройних Сил, інших військових формувань;
 - в) здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;
 - г) очолює Раду національної оборони і безпеки;
 - д) вносить до Верховної Ради питання про оголошення стану війни та приймає рішення про використання Збройних Сил у разі збройної агресії проти України;
 - е) відповідно до закону приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;
 - є) приймає в 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;
 - ж) присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання й класні чини.

2) Президент, поряд з правом відкладального вето, має право звернення до Конституційного Суду з питань конституційності (відповідності Конституції) законів та інших правових актів Верховної Ради, актів Кабінету Міністрів, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (ст. 150 Конституції). Президент має право також звернення до Конституційного Суду за висновком про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради для надання згоди на їх обов'язковість (ст. 151 Конституції).

3) Президент 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.

Президент не може делегувати свої повноваження іншим особами або органам і це є важливою гарантією як статусу Президента, так і конституційного ладу в цілому. 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 і на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Окремі види актів Президента скріплюються, відповідно до Конституції, підписами Прем'єр-міністра і міністра, відповідального за акт та його виконання.

Для здійснення своїх повноважень Президент України в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, створює консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби, які називаються Офісом Президента України.

Рада національної безпеки і оборони, наділена особливою організаційною формою гарантування конституційного ладу з боку Президента України, яка є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Вона координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Її головою є Президент України, який формує персональний склад Ради національної безпеки і оборони. До складу Ради національної безпеки і оборони України за посадами входять: Прем'єр-міністр, Міністр оборони, Голова Служби безпеки, Міністр внутрішніх справ та Міністр

закордонних справ. У засіданнях Ради національної безпеки і оборони України може брати участь Голова Верховної Ради.

Рішення Ради національної безпеки і оборони України вводяться в дію указами Президента (ст. 107 Конституції).

Важливу роль у забезпеченні здійснення Президентом України повноважень у сфері виконавчої влади та представлення його інтересів в органах державної влади відіграє інститут представників Президента України. Суб'єктами цього інституту є представники Президента України у Верховній Раді України, у Кабінеті Міністрів України та у Конституційному Суді України.

Постійний представник Президента України у Верховній Раді України є особою, яка уповноважується Президентом України забезпечувати взаємодію між Президентом України і Верховною Радою України.

Відповідно до Конституції України, законами України та Положенням «Про представника Президента України у Верховній Раді України» основними завданнями постійного представника Президента України у Верховній Раді України є:

1) участь у встановленому порядку в засіданнях Верховної Ради України, її постійних та тимчасових комісій, депутатських фракцій, а також в інших заходах, що здійснюються Верховною Радою України, її органами та посадовими особами;

2) представництво на засіданнях Верховної Ради України, її комітетів та тимчасових комісій проєктів законів, пропозицій Президента України до законів, повернутих главою держави для повторного розгляду, а також інших документів, внесених Президентом України;

3) інформування Президента України про хід і результати розгляду у Верховній Раді України та її органах документів, внесених Президентом України;

4) участь у підготовці проєктів законів, матеріалів до доповідей, звернень та інших документів, які вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України;

5) відповідно до наданих повноважень представляє подання Президента України до Верховної Ради України про призначення, звільнення, одержання згоди на призначення, звільнення відповідних посадових осіб;

6) внесення в установленому порядку на розгляд Президента України у разі потреби пропозиції щодо представлення, супроводження у

Верховній Раді України внесених Президентом України законопроектів, а також пропозицій до законів, повернутих Президентом України для повторного розгляду;

7) участь за дорученням Президента України в роботі узгоджувальних та інших комісій, експертних груп, які утворює Верховна Рада України, її органи;

8) сприяє зміцненню контактів, організації зустрічей Президента України з головами комітетів, тимчасових комісій, керівниками депутатських фракцій Верховної Ради України;

9) здійснює моніторинг проектів законів, постанов Верховної Ради України, внесених іншими суб'єктами законодавчої ініціативи, бере участь у здійсненні аналізу таких проектів, зокрема з питань, що виникають у взаємовідносинах Президента України з Верховною Радою України, та в разі потреби вносить відповідні пропозиції;

10) виконує інші доручення Президента України.

Постійним представником Президента України у Кабінеті Міністрів України є посадова особа, що підтримує зв'язок між Президентом України та Кабінетом Міністрів України, який полягає у вирішенні питань, що виникають у взаємовідносинах Президента України та Кабінету Міністрів України. Призначається та звільняється Президентом України, за посадою є одним із перших заступників Глави Офісу Президента України.

Представник Президента України відповідно до покладених на нього завдань:

1) бере участь у засіданнях Кабінету Міністрів України, представляє на засіданнях Кабінету Міністрів України, урядових комітетів, а також його консультативно-дорадчих та інших органів позицію Президента України з питань, що розглядаються, та інформує главу держави про хід та результати такого розгляду;

2) здійснює моніторинг актів та в разі потреби проектів актів Кабінету Міністрів України, вносить Президентові України пропозиції щодо зупинення дії актів Кабінету Міністрів України у разі їх невідповідності Конституції України;

3) вносить Президентові України пропозиції щодо підготовки проектів законів, а також актів Президента України з питань, що стосуються діяльності Кабінету Міністрів України, бере участь у розробленні таких проектів;

4) бере участь у розробленні проєктів законодавчих актів, які вносяться Президентом України або за його дорученням Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України з питань діяльності Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Постійний Представник Президента України в Конституційному Суді України є посадовою особою, яка уповноважена представляти Президента України у Конституційному Суді України, як суб'єкта права на конституційне подання та брати участь в конституційному провадженні.

Представник Президента України в Конституційному Суді України:

1) координує підготовку проєктів конституційних подань Президента України до Конституційного Суду України, відповідних документів та матеріалів, що підлягають розгляду Конституційним Судом України;

2) вчиняє як представник суб'єкта права на конституційне подання, учасник конституційного провадження всі дії, передбачені Законом України «Про Конституційний Суд України» та Регламентом Конституційного Суду України;

3) вносить за дорученням Президента України зміни та уточнення до конституційних подань, внесених до Конституційного Суду України Президентом України, позиції глави держави щодо конституційних подань інших суб'єктів права на конституційне подання, в тому числі під час розгляду справ Конституційним Судом України;

4) координує діяльність інших представників Президента України, визначених для участі в конституційному провадженні у конкретних справах, що розглядаються Конституційним Судом України;

5) інформує Президента України про хід та результати розгляду справ у Конституційному Суді України, в разі потреби подає Президентові України пропозиції щодо забезпечення виконання рішень Конституційного Суду України;

6) бере за дорученням Президента України участь у розробленні та правовій експертизі проєктів нормативно-правових актів, в опрацюванні інших документів;

7) здійснює за дорученням Президента України інші повноваження.

Підстави дострокового припинення повноважень Президента України. Президент України обирається строком на п'ять років. Його

повноваження, як правило, припиняються по закінченню цього терміну. Президент виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента. Разом з тим, можливе дострокове припинення повноважень Президента при наявності передбачених Конституцією підстав і додержання конституційно-визначеної процедури.

Відповідно до ст. 108 Конституції України підставами дострокового припинення повноважень Президента є:

- 1) відставка;
- 2) неспроможність виконувати свої повноваження за станом здоров'я;
- 3) усунення з поста в порядку імпичменту;
- 4) смерть.

Відставка Президента - добровільне припинення ним своїх повноважень. Заява Президента про відставку має проголошуватись ним особисто на засіданні Верховної Ради України. Відставка Президента набуває чинності з моменту її проголошення. Дане конституційне положення є наслідком врахування світового досвіду дострокового припинення повноважень Президента за відставкою.

Юридичний факт неспроможності виконання Президентом своїх повноважень за станом здоров'я є підставою дострокового припинення його повноважень. Цей факт встановлюється на засіданні Верховної Ради України, в умовах гласності і відкритості та повинен бути підтвердженим рішенням, прийнятим більшістю від конституційного складу Верховної Ради.

Прийняття рішення про неспроможність виконання обов'язків Президентом своїх повноважень за станом здоров'я ґрунтується на основі письмового подання Верховного Суду України за зверненням Верховної Ради та медичного висновку. Тобто сам по собі медичний висновок не є підставою для дострокового припинення повноважень Президента, оскільки необхідною є оцінка медичного висновку, яка здійснюється Верховним Судом України.

Однією з найскладніших процедур відсторонення від посади, тобто дострокового припинення повноважень Президента є процедура усунення його з поста в порядку імпичменту.

Відповідно до ст. 111 Конституції України Президент може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпичменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину.

Ініціювання питання про усунення Президента з поста у порядку імпичменту здійснюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Для вирішення цього питання необхідним є дотримання процедури імпичменту, яка включає перш за все парламентське розслідування. Для проведення розслідування Верховна Рада створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включаються прокурор і слідчі. Висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії розглядаються на засіданні Верховної Ради України. При встановленні Верховною Радою України відповідних підстав, не менш, як двома третинами від її конституційного складу приймає рішення про звинувачення Президента.

Рішення про усунення Президента з поста в порядку імпичменту приймається Верховною Радою України не менш як трьома четвертими від її конституційного складу. Розгляду цього питання має передувати перевірка справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпичмент та отримання висновку Верховного Суду про те, що діяння, в яких звинувачується Президент, містять ознаки державної зради або іншого злочину.

У разі дострокового припинення повноважень Президента України виникає питання про легітимне виконання його обов'язків до обрання нового Президента України. Відповідно до статей 108, 109, 110, 111 Конституції України, на період до обрання і вступу на пост нового Президента України обмежене коло обов'язків покладається на Голову Верховної Ради.

Голова Верховної Ради в період виконання ним обов'язків Президента не може здійснювати повноваження, передбачені пунктами 2, 6-8, 10, 11-13 ст. 106 Конституції, тобто:

- ✓ звертатися із посланнями до народу та із щорічними позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

- ✓ призначати всеукраїнський референдум щодо змін Конституції відповідно до ст. 156 Конституції, проголошувати всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

- ✓ призначати позачергові вибори до Верховної Ради України;

- ✓ припиняти повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених Конституцією;

✓ вносити до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; призначити та звільнити з посади Генерального прокурора України за згодою Верховної Ради;

✓ призначити половину складу Ради Національного банку України;

✓ призначити на посади третину складу Конституційного Суду України;

✓ присвоювати вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини;

✓ нагороджувати державними нагородами;

✓ встановлювати президентські відзнаки та нагороджувати ними;

✓ здійснювати помилування;

✓ створювати у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби.

Обов'язки Президента Голова Верховної Ради може виконувати до дев'яноста днів, оскільки, за Конституцією (ч. 5 ст. 103), протягом цього періоду мають бути проведені вибори нового Президента України.

Разом з тим, звертаємо увагу, що Верховна Рада прийняла Закон України «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпичмент)», який набрав чинності 25.09.2019 року. Згідно з документом, імпичмент може бути застосованим у разі скоєння державної зради або іншого злочину. Підставою є письмове подання нардепів, підписане більшістю Ради.

Порядок оголошення імпичменту президенту України наступний:

✓ подання Верховної Ради про вчинений президентом злочин;

✓ голосування Ради за оголошення початку процедури імпичменту і створення тимчасової комісії (необхідно щонайменше 301 голос «за»);

✓ формування тимчасової слідчої комісії;

✓ комісія проводить розслідування факту та обставин злочину;

✓ слідча комісія готує і подає до Ради висновки і пропозиції щодо проведеного розслідування;

- ✓ розгляд Радою висновків комісії за участі президента, голови та суддів КСУ, голів ВСУ та ГПУ і уповноваженої ВРУ з прав людини;
- ✓ Рада голосує за подання висновків ТСК та результатів обговорення до ВСУ та КСУ (голосування таємне, потрібно 300 +1 голос);
- ✓ ВСУ та КСУ розглядають подання Верховної Ради;
- ✓ Рада ухвалює рішення про усунення президента з поста (голосування таємне, потрібно 338 і більше голосів);
- ✓ президент втрачає повноваження після оголошення про це головою парламенту.

У разі неприйняття Верховною Радою України постанови про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту головуючий на пленарному засіданні Верховної Ради України:

- 1) оголошує про припинення процедури імпічменту і дає доручення щодо публікації про це в газеті "Голос України";
- 2) оголошує про припинення повноважень спеціальної тимчасової слідчої комісії;
- 3) від імені Верховної Ради України у письмовій формі вибачається перед Президентом України.

ЛЕКЦІЯ 12.

КАБІNET МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ТА ІНШІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

1. Поняття виконавчої влади, система її органів.
2. Елементи конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України.
3. Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим і підвідомчими їй органами.
4. Взаємодія Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями.

Виконавча влада посідає особливе місце серед гілок державної влади, адже саме у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування усіх важелів державного регулювання та управління

важливими процесами суспільного розвитку. Уряд є вищим органом виконавчої влади. Говорячи про уряд, як правило, йдеться про державний колегіальний орган, що здійснює повсякденне поточне керівництво внутрішньою й зовнішньою політикою держави.

1. Поняття виконавчої влади, система її органів.

Виконавча влада – це самостійна гілка державної влади, головне функціональне призначення якої полягає в організації виконання Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів, та реалізації державної політики. Виконавча гілка влади функціонує в умовах механізму стримувань і противаг між гілками державної влади.

Органи виконавчої влади – це органи державної влади, уповноважені на виконання функцій та завдань держави.

Відповідно до Конституції України Кабінет Міністрів України є вищим органом в системі органів виконавчої влади.

У системі органів виконавчої влади виділяються структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів:

1) вищий рівень – Кабінет Міністрів;

2) центральний рівень:

✓ міністерства – центральні органи виконавчої влади, які забезпечують формування та реалізацію державної політики в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України (ст. 6 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»). Міністерство очолює міністр України (далі - міністр), який є членом Кабінету Міністрів України;

✓ державні комітети – це центральні органи виконавчої влади, які, безпосередньо не формуючи урядову політику, а покликані сприяти міністерствам та уряду в цілому в реалізації цієї політики шляхом виконання функцій державного управління, як правило, міжгалузевого чи міжсекторного характеру;

✓ інші підвідомчі Кабінету Міністрів центральні органи виконавчої влади;

3) місцевий, або територіальний рівень, на якому діють:

✓ органи виконавчої влади загальної компетенції – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, районні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації;

✓ органи спеціальної, галузевої та функціональної компетенції, котрі як безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади, так і перебувають у підпорядкуванні водночас і центральному, і місцевому органу виконавчої влади.

Оскільки органи виконавчої влади здійснюють управлінську діяльність за своїм змістом, поширеним є визначення системи цих органів як «апарату державного управління».

Державне управління – це більш широке поняття, ніж виконавча влада, оскільки державне управління здійснюється не тільки у межах виконавчої влади, а й у внутрішньо-організаційній діяльності органів інших гілок державної влади, на рівні державних підприємств, установ і організацій.

Органи виконавчої влади здійснюють свою діяльність на основі Конституції України, Конституції Автономної Республіки Крим, Законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації» та інших нормативно-правових актів.

2. Елементи конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Уряд України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України. Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України (ст. 113 Конституції України).

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 (ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

Метою діяльності Кабінету Міністрів України є передбачена конституційно-правовими актами постійна у часі комплексна дія, спрямована на реалізацію державної політики. Мета діяльності Кабінету Міністрів знаходить своє вираження у конкретних завданнях.

Основними завданнями Кабінету Міністрів України є:

✓ забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України;

✓ вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості;

✓ 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;

✓ розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм;

✓ забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави;

✓ забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

✓ здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

✓ організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;

✓ спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю.

✓ утворення, реорганізація та ліквідація відповідно до закону міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;

✓ призначення на посади та звільнення з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України;

✓ здійснення інших повноважень, визначених Конституцією та законами України.

Діяльність Кабінету Міністрів ґрунтується на таких принципах:

а) розподілу державної влади;

- б) верховенства права;
- в) законності;
- г) колегіальності – Кабінет Міністрів є колегіальним органом, що приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях;
- д) безперервності;
- е) солідарної відповідальності;
- є) відкритості та прозорості – Кабінет Міністрів 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.

До складу Кабінету Міністрів України входять: Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри.

Зараз чисельність Кабінету Міністрів не регламентується. 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 статтею 9 Закону України «Про Кабінет Міністрів України». 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 (ч. 2 ст. 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

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, Законом України «Про Кабінет Міністрів України» 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. Положення про відповідних міністрів затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Членами Кабінету Міністрів України можуть бути громадяни України, які мають право голосу, вищу освіту та володіють державною

мовою. Не може бути призначена на посаду члена Кабінету Міністрів України особа, яка має судимість, не погашену або не зняту в установленому законом порядку, або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, або особа, яка має заборгованість зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання (ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

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 (ч. 2 ст. 7 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

Відповідно до ч. 3 ст. 7 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» 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 запобігання корупції». Стосовно кандидатів на посади членів Кабінету Міністрів України за їх письмовою згодою проводиться спеціальна перевірка в порядку, встановленому цим законом. Особи, які претендують на зайняття посади членів Кабінету Міністрів України, до призначення на посаду зобов'язані повідомити керівництву Кабінету Міністрів України про працюючих у цьому органі близьких їм осіб (ч. 4 ст. 7 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

Програма діяльності Кабінету Міністрів України базується на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. Вона повинна містити програмні цілі, критерії і строки досягнення програмних цілей та завдання, виконання яких є необхідним для досягнення цілей, строки виконання таких завдань, іншу інформацію, надану Кабінетом Міністрів 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. Вона 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 доопрацювати Програму діяльності Кабінету Міністрів України. Повторний її розгляд Верховною Радою України проводиться не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після прийняття такого рішення. Щорічно, не пізніше 15 квітня поточного року, Кабінет Міністрів України подає до Верховної Ради України звіт про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України за попередній рік.

Перший віце-прем'єр та віце-прем'єр-міністри:

- ✓ забезпечують виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, виконання інших покладених на Кабінет Міністрів України завдань і повноважень у відповідних напрямках діяльності;

- ✓ забезпечують підготовку питань для розгляду на засіданнях Кабінету Міністрів України, попередньо розглядають і погоджують проекти законів, актів Президента України, що готуються Кабінетом Міністрів України, та проекти відповідних актів Кабінету Міністрів України;

- ✓ сприяють узгодженню позицій між членами Кабінету Міністрів України;

- ✓ вносять пропозиції щодо порядку денного засідань Кабінету Міністрів України;

✓ здійснюють інші повноваження, передбачені законами, зокрема, Законом України «Про Кабінет Міністрів України».

До складу Кабінету Міністрів України входять також міністри.

Прем'єр-міністр України призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України. 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 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» щодо внесення пропозиції стосовно кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України, невідповідності запропонованої кандидатури вимогам до члена Кабінету Міністрів України, Президент України інформує Верховну Раду України про неможливість внесення подання щодо запропонованої кандидатури.

До подання про призначення на посаду Прем'єр-міністра України додаються:

- 1) відомості про громадянство;
- 2) відомості про освіту;
- 3) відомості про трудову діяльність і автобіографія;
- 4) копія декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданої відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»;
- 5) відомості про перебування у складі керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку;
- 6) відомості про судимість кандидата;
- 7) заява про відсутність заборгованості зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання.

Усі відомості подаються державною мовою і власноручно підписуються кандидатом на посаду Прем'єр-міністра України.

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.

Особа, призначена Прем'єр-міністром України, вступає на посаду в порядку, встановленому статтею 10 Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Після прийняття постанови Верховної Ради України про 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 про призначення членів Кабінету Міністрів України. У цьому поданні пропонується повний посадовий склад Кабінету Міністрів України. Подання Прем'єр-міністра України 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.

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. Міністр оборони України і Міністр закордонних справ України призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України.

На кожну 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.

Постанова Верховної Ради України в частині призначення члена Кабінету Міністрів України набирає чинності з моменту складення ним присяги.

Вступ на посаду членів Кабінету Міністрів України та початок роботи новосформованого Кабінету 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 присягу. 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.

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.

Компетенція 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 (ст. 19 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

На відміну від Президента України, якому Конституція забороняє передавати свої повноваження для здійснення іншим особам або органам, Кабінет Міністрів у разі необхідності може делегувати окремі повноваження іншим органам виконавчої влади, а також органам місцевого самоврядування – за їх згодою, якщо це прямо не заборонено законом або актом Президента України.

Відповідно до ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» основними повноваженнями Кабінету Міністрів України є такі:

1) у сфері економіки, фінансів, трудових відносин, зайнятості населення, трудової міграції, оплати та охорони праці:

- ✓ забезпечує проведення державної економічної політики, здійснює прогнозування та державне регулювання національної економіки; забезпечує розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку;

- ✓ визначає доцільність розроблення державних цільових програм з урахуванням загальнодержавних пріоритетів та забезпечує їх виконання;

- ✓ здійснює відповідно до закону управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами, делегує в установленому законом порядку окремі повноваження щодо управління зазначеними об'єктами міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям та відповідним суб'єктам господарювання; подає Верховній Раді України пропозиції стосовно визначення переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації;

- ✓ приймає рішення про залучення радників для підготовки до приватизації та продажу об'єктів;

- ✓ сприяє розвитку підприємництва на засадах рівності перед законом усіх форм власності та соціальної спрямованості національної економіки, здійснює заходи щодо демонополізації та антимонопольного регулювання економіки, розвитку конкуренції та ринкової інфраструктури;

- ✓ забезпечує здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності;

- ✓ забезпечує розроблення і виконання програм структурної перебудови галузей національної економіки та інноваційного розвитку, здійснює заходи, пов'язані з реструктуризацією та санацією підприємств і організацій, забезпечує проведення державної промислової політики, визначає пріоритетні галузі промисловості, які потребують прискореного розвитку;
- ✓ забезпечує захист та підтримку національного товаровиробника;
- ✓ забезпечує захист прав споживачів та підвищення якості їх життя;
- ✓ визначає обсяги продукції (робіт, послуг) для державних потреб, порядок формування та розміщення державного замовлення на її виробництво, вирішує відповідно до законодавства інші питання щодо задоволення державних потреб у продукції (роботах, послугах); утворює згідно із законом державні резервні фонди фінансових і матеріально-технічних ресурсів та приймає рішення про їх використання;
- ✓ забезпечує проведення державної аграрної політики та продовольчу безпеку держави;
- ✓ забезпечує проведення державної фінансової та податкової політики, сприяє стабільності грошової одиниці України;
- ✓ розробляє та схвалює Бюджетну декларацію, розробляє проекти законів про Державний бюджет України та про внесення змін до Державного бюджету України, забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; приймає рішення про використання коштів резервного фонду Державного бюджету України;
- ✓ обслуговує державний борг України, приймає рішення про випуск облігацій державних внутрішніх та зовнішніх позик;
- ✓ організовує державне страхування;
- ✓ забезпечує проведення державної політики цін та здійснює державне регулювання ціноутворення;
- ✓ забезпечує проведення зовнішньоекономічної політики України, здійснює в межах, визначених законом, регулювання зовнішньоекономічної діяльності;
- ✓ організовує та забезпечує здійснення митної справи;
- ✓ бере участь у складанні платіжного балансу та організовує роботу із складання зовнішньоторговельного балансу України, забезпечує раціональне використання державних валютних коштів;

✓ виступає гарантом щодо позик, які у визначених законом про Державний бюджет України межах надаються іноземними державами, банками, міжнародними фінансовими організаціями, а в інших випадках - відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

✓ виступає стороною соціального діалогу на національному рівні, сприяє його розвитку, відповідно до закону проводить консультації з іншими сторонами соціального діалогу щодо проектів законів, інших нормативно-правових актів з питань формування і реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних та економічних відносин;

✓ забезпечує здійснення державної політики у сферах трудових відносин, зайнятості населення, трудової міграції, оплати та охорони праці, розроблення та виконання відповідних державних програм, вирішує питання професійної орієнтації, підготовки та перепідготовки кадрів, регулює міграційні процеси, забезпечує виконання положень Генеральної угоди у межах взятих на себе зобов'язань;

2) у сферах соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій:

✓ забезпечує проведення державної соціальної політики, вживає заходів щодо підвищення реальних доходів населення та забезпечує соціальний захист громадян;

✓ забезпечує підготовку проектів законів щодо державних соціальних стандартів і соціальних гарантій;

✓ забезпечує розроблення та виконання державних програм соціальної допомоги, вживає заходів щодо зміцнення матеріально-технічної бази закладів соціального захисту осіб з інвалідністю, пенсіонерів та інших непрацездатних і малозабезпечених верств населення;

✓ забезпечує проведення державної політики у сферах охорони здоров'я, санітарно-епідемічного благополуччя, охорони материнства та дитинства, освіти, фізичної культури і доступність для громадян послуг медичних, освітніх та фізкультурно-оздоровчих закладів;

✓ забезпечує проведення державної політики у сферах культури, етнонаціонального розвитку України і міжнаціональних відносин, охорони історичної та культурної спадщини, всебічного розвитку і функціонування державної мови в усіх сферах суспільного

життя на всій території України; створює умови для вільного розвитку мов корінних народів і національних меншин України, сприяє задоволенню національно-культурних потреб українців, які проживають за межами України;

- ✓ забезпечує розроблення і здійснення заходів щодо створення матеріально-технічної бази та інших умов, необхідних для розвитку охорони здоров'я, освіти, культури і спорту, туристичного та рекреаційного господарства;

- ✓ проводить державну політику у сфері інформатизації, сприяє становленню єдиного інформаційного простору на території України;

- ✓ забезпечує проведення науково-технічної політики, розвиток і зміцнення науково-технічного потенціалу України, розроблення і виконання загальнодержавних науково-технічних програм;

- ✓ вживає заходів щодо вдосконалення державного регулювання у науково-технічній сфері, стимулювання інноваційної діяльності підприємств, установ та організацій;

- ✓ визначає порядок формування та використання фондів для науково-технічної діяльності;

- ✓ забезпечує проведення державної політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки та природокористування;

- ✓ забезпечує розроблення та виконання державних і міждержавних екологічних програм;

- ✓ здійснює в межах своїх повноважень державне управління у сфері охорони та раціонального використання землі, її надр, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу, інших природних ресурсів;

- ✓ приймає рішення про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) або припинення діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності у разі порушення ними законодавства про охорону праці та навколишнього природного середовища;

- ✓ координує діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, пов'язану з охороною навколишнього природного середовища, виконанням державних, регіональних і міждержавних екологічних програм;

- ✓ забезпечує здійснення заходів, передбачених державними програмами ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, приймає рішення з питань ліквідації наслідків інших аварій, а також пожеж, катастроф, стихійного лиха;

✓ засновує премії та стипендії Кабінету Міністрів України за особливі досягнення в різних сферах суспільного життя, визначає їх розмір та порядок призначення;

3) у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина:

✓ забезпечує проведення державної правової політики;

✓ здійснює контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади;

✓ вживає заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки, боротьби із злочинністю, запобігання і протидії корупції;

✓ здійснює заходи щодо забезпечення виконання судових рішень органами виконавчої влади та їх керівниками;

✓ створює умови для вільного розвитку і функціонування системи юридичних послуг та правової допомоги населенню;

✓ здійснює заходи щодо забезпечення функціонування системи безоплатної правової допомоги;

✓ забезпечує фінансування видатків на утримання судів у межах, визначених законом про Державний бюджет України, та створює належні умови для функціонування судів та діяльності суддів;

✓ організовує фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності правоохоронних органів, соціальний захист працівників зазначених органів та членів їхніх сімей;

✓ забезпечує координацію і контроль за діяльністю органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції;

4) у сфері зовнішньої політики:

✓ забезпечує у межах своїх повноважень зовнішньополітичну діяльність України, розробляє та затверджує державні програми в цій сфері, погоджує програми перебування офіційних закордонних делегацій, до складу яких входять представники Кабінету Міністрів України, та інші пов'язані з цим документи;

✓ забезпечує відповідно до закону про міжнародні договори вирішення питань щодо укладення та виконання міжнародних договорів України;

✓ приймає рішення про придбання за кордоном у власність України нерухомого майна (будівництво, реконструкцію об'єктів) для потреб закордонних дипломатичних установ України;

5) у сфері національної безпеки та обороноздатності:

✓ здійснює заходи щодо охорони та захисту державного кордону України і території України;

✓ здійснює заходи щодо зміцнення національної безпеки України, розробляє та затверджує державні програми з цих питань;

✓ здійснює заходи щодо забезпечення боєздатності Збройних Сил України, визначає у межах бюджетних асигнувань на оборону чисельність громадян України, які підлягають призову на строкову військову службу і навчальні збори;

✓ вживає заходів щодо забезпечення обороноздатності України, оснащення Збройних Сил України та інших утворених відповідно до закону військових формувань;

✓ забезпечує соціальні і правові гарантії військовослужбовцям, особам, звільненим з військової служби, та членам їхніх сімей;

✓ здійснює керівництво єдиною системою цивільного захисту України, мобілізаційною підготовкою національної економіки та переведенням її на режим роботи в умовах надзвичайного чи воєнного стану;

✓ вирішує питання забезпечення участі військовослужбовців України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки у порядку, визначеному законом;

✓ визначає пріоритетні напрями розвитку оборонно-промислового комплексу;

б) у сфері вдосконалення державного управління та державної служби:

✓ здійснює заходи щодо кадрового забезпечення органів виконавчої влади;

✓ розробляє і здійснює заходи, спрямовані на вдосконалення системи органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності їх діяльності та оптимізації витрат, пов'язаних з утриманням апарату управління;

✓ приймає рішення щодо забезпечення представництва інтересів Кабінету Міністрів України під час розгляду справ у Конституційному Суді України;

✓ вживає в межах своїх повноважень заходів щодо заохочення та приймає відповідно до закону рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності: а) керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників; б) голів місцевих державних адміністрацій (крім звільнення їх з посади); в) інших посадових осіб, які призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України;

✓ затверджує граничну чисельність працівників органів виконавчої влади;

✓ визначає відповідно до закону умови оплати праці працівників бюджетних установ та підприємств державного сектору економіки, а також грошового забезпечення військовослужбовців (осіб рядового і начальницького складу), поліцейських;

✓ організовує проведення єдиної державної політики у сфері державної служби;

✓ утворює, реорганізовує і ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідно до закону в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади, затверджує положення про зазначені органи;

✓ утворює та реорганізовує районні державні адміністрації.

Кабінет Міністрів України здійснює також інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Кабінет Міністрів України є колегіальним органом та приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях (ч. 3 ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). Уряд 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.

Акти Кабінету Міністрів України підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Проекти нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України оприлюднюються в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом, коли такі проекти актів оприлюднюються негайно після їх підготовки (ч. 4 ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

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

Основною формою реалізації компетенції Кабінету Міністрів є його правові акти – постанови і розпорядження, які обов'язкові до виконання.

У формі постанов Кабінету Міністрів України видаються акти, які носять нормативний характер або з питань, що мають найбільш важливе чи загальне значення. У формі розпоряджень Кабінету Міністрів – акти, що мають індивідуальний характер або з питань внутрішньо-організаційної та іншої поточної роботи Кабінету Міністрів України. Нормативні акти уряду підлягають реєстрації у встановленому законом порядку.

Постанови Кабінету Міністрів України, крім постанов, що містять інформацію з обмеженим доступом, набирають чинності з дня їх офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими постановами, але не раніше дня їх опублікування. Розпорядження Кабінету Міністрів України набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо цими розпорядженнями не встановлено пізніший термін набрання ними чинності.

Дія актів Кабінету Міністрів України може бути зупинена з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності Президентом України. Це має наслідком зупинення вчинення будь-якими органами, особами дій, спрямованих на виконання зупиненого акта Кабінету Міністрів України, здійснення повноважень, визначених цим актом. Акти Кабінету Міністрів в повному обсязі або їх окремі положення, визнані Конституційним Судом України неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Судом такого рішення.

3. Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим і підвідомчими їй органами.

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 (ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

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 за обґрунтованим поданням керівника центрального органу виконавчої влади визначає кількість заступників такого керівника.

Кабінет Міністрів України може скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині.

Вище зазначені повноваження Кабінету Міністрів України не поширюються на рішення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що видаються ними у процесі здійснення повноважень з управління корпоративними правами, що належать державі у статутних капіталах суб'єктів господарювання, які діють на підставі ліцензії на провадження діяльності з транспортування природного газу, а також юридичних осіб, що володіють корпоративними правами у таких суб'єктах господарювання.

Кабінет Міністрів України призначає на посаду:

1) державних секретарів міністерств, керівників та заступників керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, відповідно до законодавства про державну службу;

2) перших заступників і заступників міністрів – за поданням Прем'єр-міністра України.

Звільнення зазначених осіб здійснюється Кабінетом Міністрів України в порядку та з підстав, передбачених законами України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про державну службу».

Особливості відносин Кабінету Міністрів України з окремими центральними органами виконавчої влади можуть визначатися законами України.

Особливості відносин Кабінету Міністрів України у відносинах з Радою міністрів Автономної Республіки Крим і підвідомчими їй органами полягає в такому:

✓ 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. 22 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

4. Взаємодія Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями.

Сучасний стан вітчизняної системи державного управління актуалізує низку проблем управлінського характеру, серед яких особливо важливою щодо забезпечення місцевого та регіонального розвитку є взаємодія Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями. Від рівня розвитку цієї взаємодії суттєво залежить фінансування проектів розвитку територій, якість документів, завдяки яким здійснюється регулювання та стимулювання регіонального

соціально-економічного і культурного розвитку, реалізація державної політики та ін.

Взаємодія між Кабінетом Міністрів України та місцевими державними адміністраціями визначається як здійснювана в системі державного управління сукупність державно-управлінських відносин/зав'язків між Кабінетом Міністрів України та місцевими державними адміністраціями, завдяки яким забезпечується реалізація завдань і функцій держави.

Тип відносин взаємодії Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями зумовлює, зокрема, такі види взаємодії, як субординаційна, координаційна та реординаційна, кожна з яких має особливості.

Субординаційна взаємодія Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями зумовлюється формальним підпорядкуванням місцевих державних адміністрацій Кабінету Міністрів України, а також їх підзвітністю та підконтрольністю йому; Кабінет Міністрів України та місцеві державні адміністрації при такій взаємодії є нерівноправними, а відповідно ініціатором впливу у більшості цих відносин виступає Кабінет Міністрів України, натомість місцеві державні адміністрації зобов'язані виконувати вимоги Кабінету Міністрів України; мета та результати цієї взаємодії досягаються значною мірою завдяки домінуючій ролі Кабінету Міністрів України.

Координаційна взаємодія Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями характеризується тим, що вона виникає і реалізується в межах організаційного підпорядкування між Кабінетом Міністрів України та місцевими державними адміністраціями, тобто між органом, що здійснює координацію, та органами, щодо яких вона здійснюється; властива для вертикальних управлінських відносин; Кабінет Міністрів України у цій взаємодії наділений владними повноваженнями щодо місцевих державних адміністрацій; реалізація мети та завдань цієї взаємодії досягається за рахунок спільних зусиль обох суб'єктів виконавчої влади.

Реординаційна взаємодія Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями здійснюється за наявності організаційного підпорядкування; реалізується в межах вертикальних управлінських відносин; у ній відбувається зворотний вплив місцевої державної адміністрації на Кабінет Міністрів України через законодавчо визначені форми; її мета та завдання досягаються правом місцевих державних

адміністрації проявляти ініціативу, забезпечуючи зворотний зв'язок, та обов'язком Кабінету Міністрів України відреагувати на ініціативу в межах цього зв'язку.

Усі зазначені вище види взаємодії в цілому знаходять відображення в інтегрованому механізмі взаємодії Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями.

Правовий статус місцевих державних адміністрацій встановлюється Конституцією України, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» та іншими законами України. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Вона в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою (ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»).

Відповідно до ст. 23 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» 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:

✓ погодження кандидатур заступників голів обласних державних адміністрацій;

✓ 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;

✓ 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;

✓ призначення на посаду або звільнення з посади голів місцевих державних адміністрацій і внесення Президенту України відповідних подань;

✓ перейменування місцевих державних адміністрацій у зв'язку із зміною назв відповідних адміністративно-територіальних одиниць, приймає рішення із зазначених питань.

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.

ЛЕКЦІЯ 13.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ. КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

1. Роль і місце суду в системі органів державної влади.
2. Функціональне призначення органів прокуратури в механізмі забезпечення конституційної безпеки.
3. Загальні засади функціонування інституту адвокатури в Україні.
4. Конституційний Суд України – єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні.
5. Порядок формування Конституційного Суду України, його структура та склад.
6. Функції та повноваження Конституційного Суду України.
7. Форми звернення до Конституційного Суду України.

1. Роль і місце суду в системі органів державної влади.

Усі радянські конституції або не згадували суди взагалі (Конституція 1919, 1925, 1929 років), або хоча і містили окремі розділи, присвячені судам (Конституції 1937 та 1978 років), проте не визнавали суди як окрему незалежну гілку державної влади. Водночас вже в Конституції 1937 року закріплювалися основні демократичні принципи здійснення судочинства. Іншим питанням є їх реальне дотримання в умовах тоталітарної держави. Тому ці принципи носили швидше декларативний характер.

Зі здобуттям Україною незалежності почався новий етап державного будівництва суверенної незалежної демократичної держави. Відповідно, ставлення до судів також змінилося. Судова влада нарешті була визнана окремою самостійною і незалежною гілкою державної влади (поряд із законодавчою та виконавчою). Функції кожної з них також чітко на конституційному рівні були розмежовані.

Згідно положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними законом.

Відтак, відокремленість судової гілки влади тісно пов'язана з категоріями самостійності та незалежності. Самостійність судової влади у державі – це допустима межа свободи її функціонування, що визначена конституцією, конституційними законами, іншими нормативно-правовими актами, які приймаються в інтересах суспільства та держави задля забезпечення належного дотримання та захисту законних прав та обов'язків громадян. Самостійність судової гілки влади визначається її роллю та місцем у вкрай непростому процесі здійснення суспільного менеджменту, що базується на механізмі стримувань і противаг.

У Конституції незалежної України 1996 року знайшли своє втілення історично сформовані демократичні принципи судочинства. З її прийняттям судова влада на конституційному рівні була визнана окремою гілкою влади, а основні конституційні принципи судочинства – сформовані в окрему систему принципів. До них належать, зокрема:

- ✓ здійснення правосуддя виключно судами (ст. 124);
- ✓ участь народу у здійсненні правосуддя через присяжних (ст. 124);
- ✓ побудова судової системи за принципами територіальності і спеціалізації (ст. 125);
- ✓ незалежність і недоторканність суддів (ст. 126) тощо.

Водночас, феномен незалежності є полісемантичним, оскільки може розглядатись як: незалежність судової гілки влади; незалежність правового статусу судді; незалежність рішення суду та ін. Незалежність окремих суддів також включає незалежність від своїх колег (котра, деякою мірою, є неможливою під час колегіального прийняття рішення).

Історія свідчить про те, що проблема незалежності суддів, суміжні проблеми, що стосуються самостійності та неупередженості під час здійснення суддівського розсуду та прийняття судового рішення, а також питання довіри до суду громадськості, завжди були предметом гострих дискусій. Ці питання мають міждержавний характер, оскільки постають тією чи іншою мірою у кожній державі. Незалежність судової влади безсумнівно вважається однією з найважливіших рис будь-якої правової держави та громадянського суспільства; поряд з цим, правове значення судочинства характеризується перетворенням народовладдя в особливу категорію із загальнонаціональним змістом. Роль судової гілки влади у механізмі стримувань і противаг з'ясовується лише при врахуванні її законодавчо закріплених функцій та форм їх здійснення, серед яких першорядними вважаються правосуддя та судовий контроль.

У статті 129 Основного Закону окремо виділені основні засади судочинства, а саме:

- 1) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;
- 2) забезпечення доведеності вини;
- 3) змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості;
- 4) підтримання публічного обвинувачення в суді прокурором;
- 5) забезпечення обвинуваченому права на захист;
- 6) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;
- 7) розумні строки розгляду справи судом;
- 8) забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках - на касаційне оскарження судового рішення;
- 9) обов'язковість судового рішення.

Судоустрій в Україні будується за принципами:

- ✓ територіальності;
- ✓ спеціалізації;
- ✓ інстанційності.

Систему судоустрою складають:

- ✓ місцеві суди;
- ✓ апеляційні суди;
- ✓ Верховний Суд.

Для розгляду окремих категорій справ в системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди, які здійснюють розгляд цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення.

Вищими спеціалізованими судами є:

- 1) Вищий суд з питань інтелектуальної власності;
- 2) Вищий антикорупційний суд;
- 3) Спеціалізований окружний адміністративний суд;
- 4) Спеціалізований апеляційний адміністративний суд.

У місцевих загальних судах та апеляційних судах діє спеціалізація суддів із здійснення кримінального провадження щодо неповнолітніх.

Місцевий суд є судом першої інстанції і здійснює правосуддя у порядку, встановленому процесуальним законом. Місцеві загальні суди розглядають цивільні, кримінальні, адміністративні справи, а також справи

про адміністративні правопорушення у випадках та порядку, визначених процесуальним законом.

Місцеві господарські суди розглядають справи, що виникають із господарських правовідносин, а також інші справи, віднесені законом до їх юрисдикції.

Місцеві адміністративні суди розглядають справи адміністративної юрисдикції (адміністративні справи).

Апеляційні суди діють як суди апеляційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, - як суди першої інстанції, з розгляду цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення.

У складі апеляційного суду можуть утворюватися судові палати з розгляду окремих категорій справ.

Апеляційний суд:

1) здійснює правосуддя у порядку, встановленому процесуальним законом;

2) аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику, інформує про результати узагальнення судової практики відповідні місцеві суди, Верховний Суд;

3) надає місцевим судам методичну допомогу в застосуванні законодавства;

4) здійснює інші повноваження, визначені законом.

Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом.

Верховний Суд:

1) здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, - як суд першої або апеляційної інстанції, в порядку, встановленому процесуальним законом;

2) здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики;

3) надає висновки щодо проектів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням системи судоустрою;

4) надає висновок про наявність чи відсутність у діяннях, у яких звинувачується Президент України, ознак державної зради або іншого злочину; вносить за зверненням Верховної Ради України письмове

подання про неспроможність виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я;

5) звертається до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України;

6) забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом;

7) забезпечує апеляційні та місцеві суди методичною інформацією з питань правозастосування;

7-1) здійснює управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління;

8) здійснює інші повноваження, визначені законом.

У складі Верховного Суду діють:

1) Велика Палата Верховного Суду;

2) Касаційний адміністративний суд;

3) Касаційний господарський суд;

4) Касаційний кримінальний суд;

5) Касаційний цивільний суд.

До складу кожного касаційного суду входять судді відповідної спеціалізації.

У кожному касаційному суді утворюються судові палати з розгляду окремих категорій справ з урахуванням спеціалізації суддів.

Суддею є громадянин України, який відповідно до Конституції України та Закону України «Про судоустрій і статус суддів» призначений суддею, займає штатну суддівську посаду в одному з судів України і здійснює правосуддя на професійній основі.

Перебування на посаді судді несумісне із зайняттям посади в будь-якому іншому органі державної влади, органі місцевого самоврядування та з представницьким мандатом. Перебування на посаді судді також несумісне із наявністю заборони такій особі обіймати посади, щодо яких здійснюється очищення влади в порядку, визначеному Законом України «Про очищення влади».

Суддя не може поєднувати свою діяльність із підприємницькою, адвокатською діяльністю, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу (крім викладацької, наукової чи творчої), а також входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Права судді, пов'язані зі здійсненням правосуддя, визначаються Конституцією України, процесуальним та іншими законами:

✓ Суддя має право брати участь у суддівському самоврядуванні.

✓ Судді можуть утворювати громадські об'єднання та брати участь у них з метою захисту своїх прав та інтересів, підвищення професійного рівня.

✓ Суддя може бути членом національних або міжнародних асоціацій та інших організацій, що мають на меті захист інтересів суддів, утвердження авторитету судової влади в суспільстві або розвиток юридичної професії та науки.

✓ Суддя має право підвищувати свій професійний рівень та проходити з цією метою відповідну підготовку.

Суддя повинен додержуватися присяги.

Суддя зобов'язаний:

1) справедливо, безсторонньо та своєчасно розглядати і вирішувати судові справи відповідно до закону з дотриманням засад і правил судочинства;

2) дотримуватися правил суддівської етики, у тому числі виявляти та підтримувати високі стандарти поведінки у будь-якій діяльності з метою укріплення суспільної довіри до суду, забезпечення впевненості суспільства в чесності та непідкупності суддів;

3) подавати декларацію добросовісності судді та декларацію родинних зв'язків судді;

4) виявляти повагу до учасників процесу;

5) не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом, у тому числі таємницю ухвалення судового рішення і закритого судового засідання;

6) виконувати вимоги та дотримуватися обмежень, установлених законодавством у сфері запобігання корупції;

7) подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

8) систематично розвивати професійні навички (уміння), підтримувати свою кваліфікацію на належному рівні, необхідному для виконання повноважень у суді, де він обіймає посаду;

9) звертатися з повідомленням про втручання в його діяльність як судді щодо здійснення правосуддя до Вищої ради правосуддя та до

Генерального прокурора упродовж п'яти днів після того, як йому стало відомо про таке втручання;

10) підтверджувати законність джерела походження майна у зв'язку з проходженням кваліфікаційного оцінювання або в порядку дисциплінарного провадження щодо судді, якщо обставини, що можуть мати наслідком притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, викликають сумнів у законності джерела походження майна або добросовісності поведінки судді.

Суддя проходить підготовку у Національній школі суддів України не менше ніж раз на три роки.

Суддя до звільнення з посади або припинення його повноважень може бути нагороджений державними нагородами лише за виявлену ним особисту мужність і героїзм в умовах, пов'язаних із ризиком для життя, за дії, пов'язані з участю та/або сприянням обороні України, захисту її територіальної цілісності і недоторканності, а також будь-якими іншими нагородами, відзнаками, грамотами, не пов'язаними із здійсненням правосуддя.

Досягнення високого рівня професійності суддівського корпусу в Україні можливе завдяки:

1. у сфері нормативного забезпечення:

✓ вдосконаленню законодавчо визначених вимог, які висуваються до кандидата на посаду судді;

✓ вдосконаленню законодавства України в частині підвищення рівня правової свідомості суддів, що забезпечить комплексний підхід до цього питання;

✓ перегляду законодавчо встановлених балів кваліфікаційного оцінювання суддів задля забезпечення суддівського корпусу високопрофесійними кадрами;

2. у сфері освіти:

✓ оптимізації професійного навчання суддів шляхом створення відомчих закладів освіти;

✓ оновлення навчальних планів у діючих вишах відповідно до досягнень науки та зарубіжного досвіду;

3. в організаційному плані - створення умов для професійного зростання суддів, що включає:

✓ належне матеріально-технічне забезпечення судів;

✓ проведення тренінгів з тайм-менеджменту не лише для суддів, а й для інших працівників суду, оскільки ефективність діяльності

судової влади залежить від усіх осіб, які «причетні» до здійснення судочинства;

✓ належне забезпечення психологічного супроводу (психологічного консультування) у діяльності суду з метою: боротьби з психологічними проблемами, що виникають внаслідок здійснення судочинства, запобігання деформації правової та моральної свідомості судді, розробки системи профілактичних заходів для реалізації такого завдання; здійснення мотивації суддів; вироблення у працівників суду єдиної мети та корпоративного духу.

Для того, щоб здійснення судової функції було ефективним необхідно ряд умов:

✓ у кожній державі розуміння правової природи суду, його місця, ролі та значення в системі органів державної влади повинно бути однаковим та чітким;

✓ думка щодо правосудності судових рішень повинна характеризуватись довірою до органів судової влади та вірою у справедливість таких рішень;

✓ доступ до правосуддя повинен бути не лише декларативним, а й мати практичні шляхи реалізації;

✓ політика відбору суддів повинна мати своєю метою здійснення раціонального кадрового забезпечення, виходячи з вимог, які ставить суспільство перед державою; фінансування судової системи повинно бути доцільним тощо.

2. Функціональне призначення органів прокуратури в механізмі забезпечення конституційної безпеки.

Права і свободи людини і громадянина набувають сенсу лише у поєднанні з державними гарантіями їх надійної охорони, захисту і забезпечення. У цьому контексті важливим завданням сучасної правової науки стає комплексне вивчення правоохоронної функції, її забезпечення органами держави і, в першу чергу, органами прокуратури.

На прокуратуру покладаються такі функції:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;

4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Діяльність прокуратури ґрунтується на засадах:

- 1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю;
- 2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності;
- 3) територіальності;
- 4) презумпції невинуватості;
- 5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків;
- 6) політичної нейтральності прокуратури;
- 7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади;
- 8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом;
- 9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання;
- 10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки.

Організація та діяльність прокуратури України, статус прокурорів визначаються Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» та іншими законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Функції прокуратури України здійснюються виключно прокурорами. Делегування функцій прокуратури, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається.

Систему прокуратури України становлять:

- 1) Офіс Генерального прокурора;
- 2) обласні прокуратури;
- 3) окружні прокуратури;

5) Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

У разі потреби рішенням Генерального прокурора можуть утворюватися спеціалізовані прокуратури на правах структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора, на правах обласних прокуратур, на правах підрозділу обласної прокуратури, на правах окружних прокуратур, на правах підрозділу окружної прокуратури. Це правило не поширюється на випадок утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Єдність системи прокуратури України забезпечується:

- 1) єдиними засадами організації та діяльності прокуратури;
- 2) єдиним статусом прокурорів;
- 3) єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності прокурорів;
- 4) фінансуванням прокуратури виключно з Державного бюджету України;
- 5) вирішенням питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування.

У системі прокуратури може запроваджуватися спеціалізація прокурорів.

Перебування на посаді прокурора несумісне з обійманням посади в будь-якому органі державної влади, іншому державному органі, органі місцевого самоврядування та з представницьким мандатом на державних виборних посадах.

Вимоги щодо несумісності не поширюються на участь прокурорів у діяльності виборних органів релігійних та громадських організацій. На прокурора поширюються обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, визначені Законом України «Про запобігання корупції».

Прокурор не може належати до політичної партії, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках.

Прокурор має право брати участь у прокурорському самоврядуванні для вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури у порядку, встановленому законом. Прокурори мають право бути членами професійних спілок, утворювати громадські організації та брати в них участь з метою захисту своїх прав та інтересів, підвищення свого професійного рівня.

Прокурор зобов'язаний вдосконалювати свій професійний рівень та з цією метою підвищувати кваліфікацію.

Прокурор періодично проходить підготовку у Тренінговому центрі прокурорів України, що має включати вивчення правил прокурорської етики.

Прокурор зобов'язаний неухильно додержуватися присяги прокурора. За порушення присяги прокурор несе відповідальність, передбачену законом.

Прокурор зобов'язаний:

- 1) виявляти повагу до осіб під час здійснення своїх повноважень;
- 2) не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом;
- 3) діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- 4) додержуватися правил прокурорської етики, зокрема не допускати поведінки, яка дискредитує його як представника прокуратури та може зашкодити авторитету прокуратури.

Прокурор зобов'язаний щорічно проходити таємну перевірку доброчесності.

Прокуратура як державний орган репрезентує та захищає інтереси людини, суспільства і держави, отже, за своєю концептуальною суттю головним в ієрархії цілей та завдань прокуратури в парадигмі конституційної безпеки держави є саме забезпечення конституційної безпеки України.

У парадигмі конституційної безпеки прокуратуру України потрібно розглядати як спеціальний суб'єкт, який здійснює:

- 1) нагляд за відповідністю Конституції та законам України нормативно-правових актів органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;
- 2) координацію діяльності правоохоронних органів у сфері забезпечення конституційної безпеки – в боротьбі зі злочинністю, корупцією та іншими правопорушеннями, що являють собою найбільшу загрозу сучасному становищу особи, суспільства і держави.

Основний зміст діяльності прокуратури полягає в нагляді за додержанням законів правоохоронними органами й іншими суб'єктами, які входять до державної системи забезпечення конституційної безпеки, і за своєю суттю створює відповідний режим законності та правопорядку в цій сфері. Відтак, потреби правової держави передбачають не тільки виконання законів як актів, що виходять безпосередньо від законодавчої влади, а й забезпечення законності взагалі, розуміючи під цим внутрішньо

погоджену систему нормативно-правового регулювання і відповідну їй поведінку суб'єктів правових відносин.

Конституційна безпека держави – це внутрішня безпека держави, що впливає зі Стратегії національної безпеки та спрямована на захист базових цінностей, що складають зміст конституційного ладу (об'єкт конституційної безпеки), метою реалізації якої є забезпечення постійного та законного дотримання й захисту прав і свобод людини і громадянина.

З метою ефективної реалізації механізму забезпечення конституційної безпеки, наразі гостро постала необхідність, як мінімум, у конституційному визначенні місця та ролі органів прокуратури серед інших органів державної влади України. Механізм забезпечення конституційної безпеки держави повинен існувати на основі функціонування чіткого механізму розподілу державної влади. Для нейтралізації дисбалансу механізму конституційної безпеки має бути сформована система стримувань і противаг, за допомогою якої можна буде гарантувати забезпечення прав особи і громадянина.

Найбільш важливими у цьому аспекті є такі гарантії:

1) розроблення на підставі Конституції нормативно-правових актів, які б регулювали компетенцію суб'єктів забезпечення конституційної безпеки, передбачивши конкретні сфери дії, права, обов'язки, принципи взаємодії та інші питання, що забезпечуватимуть ефективне функціонування цієї системи;

2) удосконалення наявних і розбудова нових інститутів забезпечення конституційної безпеки;

3) розроблення механізму взаємодії та нагляду за суб'єктами забезпечення конституційної безпеки з метою недопущення порушення законності, активне впровадження демократичного цивільного контролю над ними суб'єктами та ін.

3. Загальні засади функціонування інституту адвокатури в Україні.

На рівні Основного Закону (ст. 1) закріплено положення, згідно з яким Україна визнається правовою державою.

Однією з ознак, яка свідчить про існування правової держави, є створення державою механізму, який має реальну можливість забезпечити права, свободи та законні інтереси людини. Без сумніву, одним з основних елементів вказаного механізму, якому відведена особлива роль в правовій

державі є адвокатура, стан розвитку якої є показником, що безпосередньо вказує на рівень демократії в суспільстві.

Конституційно-правовий статус адвокатури насамперед визначений положеннями ч. 1 ст. 59 (кожен має право на професійну правничу допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав) та ч. 1 ст. 131-2 (для надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура) Конституції.

Це свідчить про те, що адвокатура отримала конституційну прописку, відповідно до якої за нею закріплена особлива роль у забезпеченні прав, свобод та законних інтересів людини, що автоматично перетворює її на ключову правозахисну інституцію у сучасній правовій системі України. Хоча положення ст. 59 та 131-2 Конституції України є фактично єдиними, які безпосередньо спрямовані на визначення конституційно-правового статусу адвокатури в цілому, все ж ще декілька норм статей Конституції певною мірою врегульовують професійну діяльність української адвокатури. Такою нормою, зокрема, є положення ч. 4 ст. 29, згідно з якою кожному заарештованому чи затриманому має бути невідкладно повідомлено про мотиви арешту чи затримання, роз'яснено його права та надано можливість з моменту затримання захищати себе особисто та користуватися правовою допомогою захисника.

Окремі аспекти діяльності адвокатури закріплені й в положенні ч. 2 ст. 63 Конституції України, згідно з яким підозрюваний, обвинувачений чи підсудний має право на захист. Слід врахувати те, що права, передбачені ст. 29, 59, 63 не можуть бути обмежені навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану (ст. 64 Конституції), тобто право на захист, згідно з Конституцією України, є правом абсолютним.

Необхідно врахувати й те, що ст. 131-2 Конституції України, якою по суті визначається конституційно-правовий статус адвокатури, розміщена в Розділі VIII «Правосуддя». Цією ж статтею закріплюється норма, згідно з якою незалежність адвокатури гарантується, а це дає можливість дійти висновку, згідно з яким на конституційному рівні адвокатуру визнано як незалежний інститут, який займає самостійне місце в механізмі здійснення правосуддя.

Дана стаття також передбачає, що, по-перше, виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення, та по-друге, законом можуть визначатися винятки щодо представництва в суді у трудових спорах, спорах щодо

захисту соціальних прав, щодо виборів та референдумів, у малозначних спорах, а також стосовно представництва малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена. Такою нормою український законодавець фактично встановлює монополію адвокатури щодо захисту та представництва особи в суді, які по своїй суті є основними видами адвокатської діяльності, закріплюючи поетапний механізм її запровадження залежно від судової інстанції та представництва органів державної влади і органів місцевого самоврядування в судах (п. 11 Розділу XV).

Взагалі перелік видів адвокатської діяльності закріплений в ст. 19 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність, якими є:

1) надання правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань, правовий супровід діяльності юридичних і фізичних осіб, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, держави;

2) складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру;

3) захист прав, свобод і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого, особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішується питання про їх застосування у кримінальному провадженні, особи, стосовно якої розглядається питання про видачу іноземній державі (екстрадицію), а також особи, яка притягається до адміністративної відповідальності під час розгляду справи про адміністративне правопорушення;

4) надання правової допомоги свідку у кримінальному провадженні;

5) представництво інтересів потерпілого під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, прав і обов'язків потерпілого, цивільного позивача, цивільного відповідача у кримінальному провадженні;

6) представництво інтересів фізичних і юридичних осіб у судах під час здійснення цивільного, господарського, адміністративного та конституційного судочинства, а також в інших державних органах, перед фізичними та юридичними особами;

7) представництво інтересів фізичних і юридичних осіб, держави, органів державної влади, органів місцевого самоврядування в іноземних, міжнародних судових органах, якщо інше не встановлено законодавством іноземних держав, статутними документами міжнародних судових органів

та інших міжнародних організацій або міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

8) надання правничої допомоги під час виконання та відбування кримінальних покарань;

9) захист прав, свобод і законних інтересів викривача у зв'язку з повідомленням ним інформації про корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення.

Крім цього зазначається, що адвокат може здійснювати інші види адвокатської діяльності, не заборонені законом. Надаючи своєму клієнту професійну правничу допомогу, адвокат може здійснювати будь-яку діяльність, за умови відсутності прямої заборони з боку закону і за умови, що така діяльність не суперечить Правилам адвокатської етики.

Зокрема, у ст. 7 вказаних Правил (дотримання законності) зазначається, що адвокат не може давати клієнту поради, свідомо спрямовані на полегшення вчинення правопорушень, або іншим чином умисно сприяти їх вчиненню його клієнтом або іншими особами. Також адвокат не має права у своїй професійній діяльності вдаватися до засобів та методів, які суперечать чинному законодавству або цим Правилам. Враховуючи вказане вважаємо, що такий перелік являє собою орієнтовні напрями діяльності адвоката, а основне його призначення, на нашу думку, має інформаційний характер.

Позитивність вищевказаного конституційно-правового регулювання статусу адвокатури зумовлена тим, що держава, яка позиціонує себе як правова, повинна не тільки гарантувати на конституційному рівні право на отримання правової допомоги (професійної правничої допомоги) особам, які перебувають в складній (проблемній) правовій ситуації, але й повинна забезпечувати належні умови його реалізації. Щодо адвокатури, то такими умовами, зокрема, є встановлення суттєвих кваліфікаційних та інших вимог до кандидатів на здобуття статусу адвоката, а також закріплення особливого статусу адвоката (в тому числі, що стосується і його дисциплінарної відповідальності, реалізація якого здійснюється на засадах професійності та незалежності).

Такі кваліфікаційні вимоги для претендентів на посаду адвоката передбачені насамперед в ст. 6 та 7 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», якими, зокрема зазначається, що адвокатом може бути фізична особа, яка має повну вищу юридичну освіту, володіє державною мовою, має стаж роботи в галузі права не менше двох років, склала кваліфікаційний іспит, пройшла стажування (крім випадків,

встановлених цим Законом), склала присягу адвоката України та отримала свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю.

Вищезгаданим Законом передбачені й негативні умови для набуття статусу адвоката (ч. 2 ст. 6), а також негативні умови для здійснення адвокатської діяльності (ст. 7).

Так, не може бути адвокатом особа, яка:

✓ має непогашену чи незняту в установленому законом порядку судимість за вчинення тяжкого, особливо тяжкого злочину, а також нетяжкого злочину, за який призначено покарання у виді позбавлення волі;

✓ визнана судом недієздатною чи обмежено дієздатною;

✓ позбавлена права на заняття адвокатською діяльністю, - протягом двох років з дня прийняття рішення про припинення права на заняття адвокатською діяльністю;

✓ звільнена з посади судді, прокурора, слідчого, дізнавача, нотаріуса, з державної служби або служби в органах місцевого самоврядування за порушення присяги, вчинення корупційного правопорушення, - протягом трьох років з дня такого звільнення.

Крім цього, зазначається, що несумісною з діяльністю адвоката є:

✓ робота на посадах осіб, зазначених у роботі на посадах осіб, зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»;

✓ військова або альтернативна (невійськова) служба;

✓ нотаріальна діяльність;

✓ судово-експертна діяльність (ст. 7 Закону).

Механізм захисту прав людини передбачає й необхідність існування особливого правового статусу адвоката, який являє собою сукупність професійних прав, обов'язків, гарантій та відповідальності, належний комплекс яких надає можливість адвокату здійснювати свою діяльність на професійній основі щодо реалізації конституційного права особи щодо надання правничої допомоги.

Взаємозв'язок між даними елементами проявляється насамперед в тому, що законодавством кожної правової держави повинен закріплюватись відповідний перелік прав та гарантій адвоката, належна реалізація яких створює умови здійснення обов'язків щодо надання правової допомоги на професійній основі. В даному випадку потрібно врахувати й те, що адвокат не наділяється можливістю відмовитися від виконання покладених на нього обов'язків (така відмова є підставою для притягнення до відповідальності).

Примірник перелік професійних прав адвоката закріплений ст. 20 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», в якій зазначається, що під час здійснення адвокатської діяльності адвокат має право вчиняти будь-які дії, не заборонені законом, правилами адвокатської етики та договором про надання правової допомоги, необхідні для належного виконання договору про надання правової допомоги, зокрема:

1) звертатися з адвокатськими запитами, у тому числі щодо отримання копій документів, до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, а також до фізичних осіб (за згодою таких фізичних осіб);

2) представляти і захищати права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб у суді, органах державної влади та органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, громадських об'єднаннях, перед громадянами, посадовими і службовими особами, до повноважень яких належить вирішення відповідних питань в Україні та за її межами;

3) ознайомлюватися на підприємствах, в установах і організаціях з необхідними для адвокатської діяльності документами та матеріалами, крім тих, що містять інформацію з обмеженим доступом;

4) складати заяви, скарги, клопотання, інші правові документи та подавати їх у встановленому законом порядку;

5) доповідати клопотання та скарги на прийомі в посадових і службових осіб та відповідно до закону одержувати від них письмові мотивовані відповіді на ці клопотання і скарги;

6) бути присутнім під час розгляду своїх клопотань і скарг на засіданнях колегіальних органів та давати пояснення щодо суті клопотань і скарг;

7) збирати відомості про факти, що можуть бути використані як докази, в установленому законом порядку запитувати, отримувати і вилучати речі, документи, їх копії, ознайомлюватися з ними та опитувати осіб за їх згодою¹

8) застосовувати технічні засоби, у тому числі для копіювання матеріалів справи, в якій адвокат здійснює захист, представництво або надає інші види правової допомоги, фіксувати процесуальні дії, в яких він бере участь, а також хід судового засідання в порядку, передбаченому законом;

9) посвідчувати копії документів у справах, які він веде, крім випадків, якщо законом встановлено інший обов'язковий спосіб посвідчення копій документів;

10) одержувати письмові висновки фахівців, експертів з питань, що потребують спеціальних знань;

11) користуватися іншими правами, передбаченими цим Законом та іншими законами.

Вищевказаний Закон (ст. 21) передбачає комплекс професійних обов'язків. Під час здійснення адвокатської діяльності адвокат зобов'язаний:

1) дотримуватися присяги адвоката України та правил адвокатської етики;

2) на вимогу клієнта надати звіт про виконання договору про надання правничої допомоги;

3) невідкладно повідомляти клієнта про виникнення конфлікту інтересів;

4) підвищувати свій професійний рівень;

5) виконувати рішення органів адвокатського самоврядування;

6) виконувати інші обов'язки, передбачені законодавством та договором про надання правничої допомоги.

Адвокату забороняється:

1) використовувати свої права всупереч правам, свободам та законним інтересам клієнта;

2) без згоди клієнта розголошувати відомості, що становлять адвокатську таємницю, використовувати їх у своїх інтересах або інтересах третіх осіб;

3) займати у справі позицію всупереч волі клієнта, крім випадків, якщо адвокат впевнений у самообмові клієнта;

4) відмовлятися від надання правничої допомоги, крім випадків, установлених законом.

Адвокат забезпечує захист персональних даних про фізичну особу, якими він володіє, відповідно до законодавства з питань захисту персональних даних.

Реалізація прав та необхідність дотримання професійних обов'язків адвоката зумовлює потребу й існування такого елементу його правового статусу як гарантії, що являють собою сукупність умов, способів та засобів, передбачених законодавством про адвокатуру, спрямованих на забезпечення належної реалізації всіх інших елементів такого статусу

задля створення відповідних умов надання професійної правничої допомоги кожній особі.

Гарантії професійної діяльності адвоката передбачені насамперед ст. 23 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», в якій зазначається, що:

1) забороняються будь-які втручання і перешкоди здійсненню адвокатської діяльності;

2) забороняється вимагати від адвоката, його помічника, стажиста, особи, яка перебуває у трудових відносинах з адвокатом, адвокатським бюро, адвокатським об'єднанням, а також від особи, стосовно якої припинено або зупинено право на заняття адвокатською діяльністю, надання відомостей, що є адвокатською таємницею. З цих питань зазначені особи не можуть бути допитані, крім випадків, якщо особа, яка довірила відповідні відомості, звільнила цих осіб від обов'язку зберігати таємницю в порядку, передбаченому законом;

3) проведення стосовно адвоката оперативно-розшукових заходів чи слідчих дій, що можуть проводитися виключно з дозволу суду, здійснюється на підставі судового рішення, ухваленого за клопотанням Генерального прокурора, його заступників, прокурора Автономної Республіки Крим, області, міста Києва та міста Севастополя;

4) забороняється проведення огляду, розголошення, витребування чи вилучення документів, пов'язаних із здійсненням адвокатської діяльності;

5) адвокату гарантується рівність прав з іншими учасниками провадження, дотримання засад змагальності і свободи в наданні доказів та доведенні їх переконливості;

6) життя, здоров'я, честь і гідність адвоката та членів його сім'ї, їх майно перебуває під охороною держави, а посягання на них тягнуть відповідальність, передбачену законом;

7) адвокату гарантується право на забезпечення безпеки під час участі у кримінальному судочинстві в порядку, встановленому законом;

8) забороняється залучати адвоката до конфіденційного співробітництва під час проведення оперативно-розшукових заходів чи слідчих дій, якщо таке співробітництво буде пов'язане або може призвести до розкриття адвокатської таємниці;

9) забороняється втручання у приватне спілкування адвоката з клієнтом;

10) забороняється внесення подання слідчим, прокурором, а також винесення окремої ухвали (постанови) суду щодо правової позиції адвоката у справі;

11) забороняється втручання у правову позицію адвоката;

12) орган або посадові особи, які затримали адвоката або застосували до нього запобіжний захід, зобов'язані негайно повідомити про це відповідну раду адвокатів регіону;

13) повідомлення про підозру адвоката у вчиненні кримінального правопорушення може бути здійснене виключно Генеральним прокурором, його заступником, прокурором Автономної Республіки Крим, області, міста Києва та міста Севастополя;

14) забороняється притягати до кримінальної чи іншої відповідальності адвоката (особу, стосовно якої припинено або зупинено право на заняття адвокатською діяльністю) або погрожувати застосуванням відповідальності у зв'язку із здійсненням ним адвокатської діяльності згідно із законом

15) не можуть бути підставою для притягнення адвоката до відповідальності його висловлювання у справі, у тому числі ті, що відображають позицію клієнта, заяви у засобах масової інформації, якщо при цьому не порушуються професійні обов'язки адвоката;

16) забороняється ототожнення адвоката з клієнтом;

17) дисциплінарне провадження стосовно адвоката здійснюється в особливому порядку.

Елементом правового статусу адвоката, який займає одне з провідних місць в механізмі захисту прав і свобод людини та громадянина, забезпечуючи належність його здійснення є професійна відповідальність адвоката. Специфіка цього елемента полягає в тому, що, з одного боку, він спрямований на забезпечення відповідального ставлення адвоката до виконання своїх обов'язків (існує для запобігання вчинення ним правопорушення), а з іншого – наявність особливого порядку насамперед здійснення дисциплінарного провадження стосовно адвоката є однією з основних гарантій його професійної діяльності.

Слід врахувати, що адвокат може бути суб'єктом кримінальної, адміністративної, цивільної (майнової) та дисциплінарної відповідальності.

Без сумніву, з-поміж інших видів професійної відповідальності адвоката дисциплінарна займає ключове, провідне місце, що зумовлено насамперед особливим порядком здійснення дисциплінарного

провадження стосовно адвоката. Такий порядок зокрема, полягає в тому, що вирішення питання притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності є компетенцією виключно органів адвокатського самоврядування, що є основоположною умовою існування незалежної адвокатури та спрямований на забезпечення недоторканості адвоката. Підставою для притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку.

Дисциплінарним проступком адвоката є:

- ✓ порушення вимог несумісності;
- ✓ порушення присяги адвоката України;
- ✓ порушення правил адвокатської етики;
- ✓ розголошення адвокатської таємниці або вчинення дій, що призвели до її розголошення;
- ✓ невиконання або неналежне виконання своїх професійних обов'язків;
- ✓ невиконання рішень органів адвокатського самоврядування;
- ✓ порушення інших обов'язків адвоката, передбачених законом.

Слід врахувати, що однією із гарантій професійної діяльності адвоката є положення ч. 3 ст. 34 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», за яким не є підставою для притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності винесення судом або іншим органом рішення не на користь його клієнта, скасування або зміна судового рішення або рішення іншого органу, винесеного у справі, в якій адвокат здійснював захист, представництво або надавав інші види правової допомоги, якщо при цьому не було вчинено дисциплінарного проступку.

За вчинення дисциплінарного проступку до адвоката може бути застосовано одне з таких дисциплінарних стягнень:

- 1) попередження;
- 2) зупинення права на заняття адвокатською діяльністю на строк від одного місяця до одного року;
- 3) для адвокатів України – позбавлення права на заняття адвокатською діяльністю з наступним виключенням з Єдиного реєстру адвокатів України, а для адвокатів іноземних держав – виключення з Єдиного реєстру адвокатів України.

Також потрібно врахувати те, що адвокат може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності протягом року з дня вчинення дисциплінарного проступку.

Механізм захисту адвокатурою прав і свобод людини та громадянина передбачає й необхідність належного оформлення повноважень адвоката, що є важливим елементом його професійної діяльності, оскільки воно не тільки встановлює сутність взаємовідносин адвоката з своїм клієнтом, але є необхідною умовою для забезпечення ефективної та якісної всієї діяльності адвоката щодо надання професійної правничої (правової) допомоги.

Слід відмітити, що адвокатська діяльність здійснюється на підставі договору про надання правової допомоги.

Документами, що посвідчують повноваження адвоката на надання правової допомоги, можуть бути:

- ✓ договір про надання правової допомоги;
- ✓ довіреність;
- ✓ ордер;
- ✓ доручення органу (установи), уповноваженого законом на

надання безоплатної правової допомоги (ст. 26 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»).

Розкриваючи питання про загальні засади функціонування інституту адвокатури в Україні, важливе значення має і дослідження сутності легально закріпленого визначення поняття «адвокатура України». Дефініція вказаного поняття закріплена в ст. 2 згаданого Закону, де йдеться про те, що адвокатура – це недержавний самоврядний інститут, який забезпечує здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги на професійній основі, а також самостійно вирішує питання організації і діяльності адвокатури в порядку, встановленому цим Законом. Крім цього зазначається, що адвокатуру України складають всі адвокати України, які мають право здійснювати адвокатську діяльність.

Досліджуючи питання про дефініцію поняття «адвокатура» слід виходити з того, що найбільш поширеним є його розуміння, згідно з яким адвокатура сприймається, по-перше, як професійне співтовариство адвокатів, та по-друге, як інститут громадянського суспільства, що не входить до системи органів державної влади й органів місцевого самоврядування. В той же час, аналізуючи різноманітні значення поняття «адвокатура», зокрема як інституту громадянського суспільства, не слід

забувати й про адвокатуру як правозахисну інституцію, а також про адвокатуру як незалежну інституцію в механізмі здійснення правосуддя, діяльність якої спрямована на забезпечення належної реалізації конституційного права особи на отримання правової допомоги.

На підставі вказаного можна дійти висновку про можливу багатогранність в розумінні поняття «адвокатура», а місце і роль адвокатури в громадянському суспільстві характеризувати як багатоаспектні. Враховуючи це, вважаємо за можливе сприймати дефініцію поняття «адвокатура» як професійне об'єднання осіб (адвокатів), діяльність якого спрямована на забезпечення належної реалізації конституційного права особи на отримання професійної правничої (правової) допомоги і яка як конституційно-правовий правозахисний інститут громадянського суспільства займає самостійне та одне з провідних місць в механізмі здійснення правосуддя, без професійної та незалежної діяльності якого ставиться під сумнів можливість існування і громадянського суспільства, і правової держави в цілому.

Адвокатура являє собою незалежний інститут громадянського суспільства, який відіграє провідну роль у забезпеченні якісного стану розвитку такого суспільства, належних умов проживання людини в ньому, шляхом утвердження пріоритетності інтересів кожної конкретної особи. Специфіка цього інституту громадянського суспільства проявляється в дуалістичному характері його правової природи, що простежується в органічному поєднанні публічних та приватних інтересів в діяльності як адвокатури в цілому, так і в діяльності адвоката зокрема, які повинні мати рівнозначний, взаємостримуючий характер. Сутність приватних і публічних інтересів у професійній діяльності адвоката полягає в тому, що, відстоюючи права, свободи та законні інтереси свого клієнта, адвокат в той же час діє в інтересах всього суспільства (держави), права в цілому, виконуючи не тільки покладений на нього конституційний обов'язок щодо надання професійної правничої (правової) допомоги, але й здійснюючи нагляд за дотриманням законності, реалізацією прав і свобод людини насамперед з боку держави, забезпечуючи їх дотримання.

4. Конституційний Суд України – єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні.

Поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову передбачено в Конституції України. При цьому, всі три гілки влади є самостійними та діють кожна виключно в межах власної компетенції,

встановленої Конституцією і законами України, з метою забезпечення верховенства права.

Згідно з Конституцією України, судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Конституція України визначає Конституційний Суд як єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні. Завданням Конституційного Суду є гарантування верховенства Конституції як Основного Закону держави на всій території України.

Конституційний Суд України заснований на підставі Конституції України 1996 року. Норми про Конституційний Суд України встановлені розділом XII Конституції України. Зокрема відповідно до статті 147 Основного закону, встановлено правовий статус Конституційного Суду України, а статтею 148 регламентовано його склад, порядок призначення суддів, вимоги до них. Відповідні положення Конституції України конкретизуються в Законі України «Про Конституційний Суд України», який прийнятий у новій редакції від 13 липня 2017 року, а також у Регламенті Конституційного Суду України від 22 лютого 2018 року.

До основоположних принципів організації та функціонування правової держави можемо сміливо віднести верховенство конституції в системі нормативних актів, її безпосередню і пряму дію. Конституція держави посідає особливе місце в системі законів, тому що вона є Основним Законом країни та має загальну дію на всій її території та пріоритетне значення що до інших нормативно-правових актів.

Конституційна законність означає:

1. Правовий характер Конституції України як Основного Закону держави. Конституція повинна виражати принципи демократії, свободи і справедливості, закріплювати права і свободи людини і громадянина, насамперед, ті, що відображені у міжнародних стандартах і нормах, втілювати засади правової держави.

2. Верховенство Конституції України у правовій системі України. Усі закони та інші акти органів державної влади й органів місцевого самоврядування приймаються на основі Конституції. Закони та підзаконні (у тому числі відомчі) акти, що суперечать Конституції, не мають юридичної сили. Так, у ст. 8 Конституції України зазначено, що у нашій державі «визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для

захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується».

Конституція є одним із найбільш важливих політичних документів, тому що саме вона регламентує будь-які політичні відносини, політичну систему, юридичні основи політики держави, політичних прав і свобод особистості. Отже, вона представляє собою елемент не тільки правової, а й політичної культури суспільства.

Конституційне правосуддя – це поєднання двох основ: сутності конституційного контролю та форми правосуддя. У результаті ми маємо справу з самостійним видом державно-владної контрольної діяльності у спеціалізованій формі конституційного правосуддя.

Конституційне правосуддя як різновид правосуддя має такі ознаки:

- 1) наявність конституційних судів як спеціалізованих судових органів конституційного контролю;
- 2) автономний статус судів в ієрархії судових органів;
- 3) самостійна процесуальна форма відправлення конституційного правосуддя;
- 4) юридична сила рішень конституційного правосуддя, рівнозначна юридичній силі конституції;
- 5) особлива система законодавства, що регулює конституційне правосуддя.

Правову природу і місце у механізмі державної влади конституційних судів, як правило, визначають за конституційно-законодавчим закріпленням їх статусу, повноважень, хоча більш адекватно про це свідчить реальна юрисдикційна діяльність, її правовий результат. Однак, конституційні та інші норми щодо органів конституційного контролю не завжди дають їм однозначну правову характеристику, по-різному закріплюють статус цих органів. В одних конституціях про них говориться у розділах про судову владу, правосуддя, наприклад у Конституції ФРН (розділ IX); в інших – згадується у розділі правосуддя і одночасно виділяється спеціальний розділ про конституційний суд, наприклад, в Конституції України (ст. 124,126,128 розділу VIII та розділу XII); подекуди їм присвячується спеціальний розділ, і тим самим підкреслюється їх відокремлення від судової системи, наприклад, в конституціях Австрії (ч. В «Конституційний Суд» у розділі 6 «Гарантії дотримання Конституції і законності управління»), Італії (розділ I «Конституційний Суд» у гл. VI «Конституційні гарантії»), Іспанії (гл. IX), Литви (гл. 8) тощо.

Усе це є, очевидно, однією з причин появи у літературі різних поглядів щодо питання про юридичну природу і місце у механізмі державної влади органів конституційної юрисдикції. Вони кваліфікуються як частина або вершина судової системи, або як самостійний вид органів конституційного контролю, або як частина системи найвищих правоохоронних органів тощо.

У Конституції України норма про Конституційний Суд включена до розділу VIII «Правосуддя» та розділу XII «Конституційний Суд України». У ч. 3 ст. 124 Конституції України (розділ VIII «Правосуддя») говориться, що «судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції», а в ст. 147 (розділ «Конституційний Суд України») закріплено положення про те, що «Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні».

Закон України «Про Конституційний Суд» (ст. 4) основними принципами діяльності Конституційного Суду називає:

- ✓ верховенство права;
- ✓ незалежність;
- ✓ колегіальність;
- ✓ рівність прав суддів;
- ✓ гласність;
- ✓ повний і всебічний розгляд справ та обґрунтованість прийнятих ним рішень.

Зазначені вище положення правильно відображають державно-правову основу його діяльності як судового органу конституційного контролю, який самостійно і незалежно здійснює судову владу через конституційне правосуддя.

Якщо відокремлено охарактеризувати риси Конституційного Суду як судового органу, як це впливає з Конституції України і Закону «Про Конституційний Суд України», то вони полягають у такому:

1) як і інші суди, Конституційний Суд України здійснює правосуддя, тобто приймає за ініціативою уповноважених на те органів і осіб як незалежний арбітр рішення у спірних правових ситуаціях і при порушенні права, охороняючи Конституцію;

2) здійснює судову владу шляхом колегіального розгляду справ виборними (призначеними) офіційними особами (суддями) через спеціальну правову процедуру, підпорядковується при цьому загальним для всіх судів конституційним принципам правосуддя – незалежність

суддів, гласність, змагальність, рівноправність сторін тощо; вирішує справи прийняттям актів, обов'язкових для виконання.²

У той же час компетенцією, організацією і процедурою діяльності, механізмом виконання прийнятих рішень Конституційний Суд України істотно відрізняється від інших судових органів, він реалізує функцію конституційного контролю, що проявляється через:

✓ перевірку та оцінку конституційності законів, інших нормативних актів, договорів, що втрачають юридичну силу у випадку визнання їх неконституційними;

✓ забезпечення верховенства та прямої дії Конституції України, захист прав і свобод особистості, створення «живого» конституційного права.

Конституційний Суд – єдиний орган, компетентний перевіряти конституційність законів та інших нормативних актів вищого рівня держави та її суб'єктів. Він розглядає спори про компетенцію, у яких беруть участь законодавчі, виконавчі та судові органи держави, дає офіційне тлумачення Конституції України.

Конкретним результатом реалізації Конституційним Судом своїх повноважень нерідко є визнання актів, їх окремих положень неконституційними, у зв'язку з чим вони втрачають юридичну силу. Це дає підстави називати конституційні суди «негативними законодавцями». Однак, у певному розумінні вони є і «позитивними законодавцями», що також характеризує юридичну природу Конституційного Суду України. Його рішення є нормативно-інтерпретаційними, носять прецедентний характер, узагальненими і обов'язковими. Це стосується також рішень щодо офіційного тлумачення Конституції, оцінки конституційності актів законодавства, спорів стосовно компетенції, тим більше, що тлумачення Конституції не як спеціальна правочинність, а як суть діяльності Конституційного Суду притаманні кожному його рішенням. Реально всі вони містять правоположення, які, маючи нормативно-інтерпретаційний характер, у своїй сукупності окреслюють конституційно-правовий простір, в якому повинні діяти суб'єкти права. У цьому вбачають роль Конституційного Суду України у правоутворенні, у формуванні «живого» конституційного права.

Конституційний Суд є правовим інститутом. Разом з тим він діє у перехрещеній системі правових і політичних відносин, приймає свої рішення на основі Конституції України, що має політико-правовий зміст та значення, тому він виступає і як політико-правовий інститут. Такий

висновок і положення Закону про те, що Конституційний Суд України вирішує тільки питання права, які не суперечать одне одному. Положення, що спирається на доктрину «політичного питання», згідно з яким суд не повинен розглядати справи політичного характеру, цілком відповідають юридичній природі Конституційного Суду України.

Предметом конституційного правосуддя є публічні суспільні відносини, що характеризуються як відносини влади. Суб'єктом цих відносин є конституційний суд, який має власні контрольні функції і відповідні владні повноваження щодо розгляду справ про оцінку конституційності законів та інших нормативно-правових актів. В основі конституційного правосуддя лежить аналіз конституційно-правових відносин. Отже, Конституційний Суд у такий спосіб виражає своє ставлення як до позиції законодавця або іншого нормотворчого органу, так і до позиції правозастосовника, виходячи при цьому з положень Конституції України, у сфері дії якої тільки Конституційний Суд приймає офіційне рішення, що має загальнообов'язковий характер.

Конституційне судочинство являє собою процесуальний порядок розгляду правових спорів (конфліктів) Конституційним Судом на підставі встановлених норм конституційного права. Загальні правила конституційного судочинства нашої держави містяться в розділі другому Закону України «Про Конституційний Суд України». Вони стосуються засад конституційного судочинства, підстав для відмови у відкритті конституційного судочинства, загальних вимог до форм звернень, суб'єктів звернень, а також процедурні правила розгляду справ у Конституційному Суді (глави 6, 7, 8).

Отже, Конституційний Суд України – специфічний суб'єкт судової влади, який є судовим органом конституційного контролю, що самостійно і незалежно здійснює судову владу за допомогою конституційного судочинства. 2

Конституційний контроль є ефективним засобом підтримання верховенства Конституції, яка виступає невід'ємним атрибутом будь-якої демократичної держави. Основне призначення конституційного контролю полягає насамперед у виявленні правових актів і дій державних органів чи посадових осіб, які суперечать конституційним розпорядженням, а також у вживанні заходів щодо усунення виявлених відхилень. На практиці явище конституційного контролю з'явилося тоді, коли і закони, іменовані конституціями.

5. *Порядок формування Конституційного Суду України, його структура та склад.*

Як вже було зазначено, організація, повноваження та порядок діяльності Конституційного Суду України визначаються Конституцією України, Законом «Про Конституційний Суд України», а також Регламентом Конституційного Суду України, затверджений рішенням Конституційного Суду України.

Відповідно до ст.148 Конституції України та ст.9 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України складається з вісімнадцяти суддів Конституційного Суду України. З метою забезпечення рівного представництва кожної з гілок влади при формуванні Конституційного Суду України Президент України (як глава держави, що фактично формує систему органів виконавчої влади), Верховна Рада України (законодавча влада) та з'їзд суддів України (судова влада) відповідно до Конституції України уповноважені призначати по шість суддів Конституційного Суду України.

Конституція України (ст. 148) визначає такий порядок формування Конституційного Суду України: Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду.

Відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду здійснюється на конкурсних засадах у порядку, встановленому Законом.

Відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду на конкурсних засадах щодо осіб, яких призначає Президент України, здійснює конкурсна комісія, яку створює Президент України.

Склад конкурсної комісії, утвореної Президентом України, формується з числа правників з визнаним рівнем компетентності, які не беруть участі в конкурсному відборі на посаду судді Конституційного Суду.

Президент України затверджує положення про проведення конкурсного відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду стосовно осіб, яких призначає Президент України.

Підготовку питання щодо розгляду на конкурсних засадах кандидатур на посаду судді Конституційного Суду у Верховній Раді України здійснює комітет, до предмета відання якого належать питання правового статусу Конституційного Суду України, у порядку, визначеному Регламентом Верховної Ради України, з урахуванням положень Закону.

Підготовку питання щодо розгляду на конкурсних засадах кандидатур на посаду судді Конституційного Суду з'їздом суддів України здійснює Рада суддів України.

Під час проведення конкурсного відбору не допускаються участь та залучення у будь-якій формі громадян держави, визнаної згідно із законом державою-окупантом та/або державою-агресором по відношенню до України, а також громадських об'єднань, засновниками яких є такі особи. Під час проведення конкурсного відбору конкурсна комісія, Комітет, Рада суддів України дотримуються вимог, визначених Законом України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків».

З метою сприяння суб'єктам призначення суддів Конституційного Суду в оцінюванні моральних якостей і рівня компетентності у сфері права кандидатів на посаду судді Конституційного Суду утворюється Дорадча група експертів, яка здійснює свою діяльність відповідно до Конституції України, Закону та Положення про Дорадчу групу експертів, яке розробляє та затверджує Дорадча група.

Дорадча група діє у складі шести членів, які призначаються строком на три роки та беруть участь у її роботі на громадських засадах.

Згідно із ст. 148 Конституції України, ст. 11 Закону України «Про Конституційний Суд України» суддею Конституційного Суду може бути громадянин України, який володіє державною мовою, на день призначення досяг сорока років, має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ятнадцять років, високі моральні якості, є правником із визнаним рівнем компетентності.

Суддя Конституційного Суду України у своїй діяльності та поза її межами дотримується встановлених Конституційним Судом стандартів професійної етики судді Конституційного Суду.

Суддя Конституційного Суду має відповідати критерію політичної нейтральності. Суддя не може належати до політичних партій чи професійних спілок, публічно виявляти прихильність до них, брати участь у будь-якій політичній діяльності.

Суддею Конституційного Суду, зокрема, не може бути призначена на посаду особа, яка на день призначення:

- 1) є членом або обіймає посаду в політичній партії, іншій організації, яка має політичні цілі або бере участь у політичній діяльності;
- 2) є обраною на виборну посаду в органі державної влади чи органі місцевого самоврядування, має представницький мандат;

3) бере участь в організації або фінансуванні політичної агітації чи іншої політичної діяльності.

Суддя Конституційного Суду не може суміщати свою посаду з будь-якою посадою в органі державної влади або органі місцевого самоврядування, органі професійного правничого самоврядування, зі статусом народного депутата України, депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної у місті, сільської, селищної ради, з іншим представницьким мандатом, з адвокатською діяльністю, з підприємницькою діяльністю, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати будь-яку іншу оплачувану роботу або отримувати іншу винагороду, за винятком здійснення викладацької, наукової чи творчої діяльності та отримання винагороди за неї, а також не може входити до складу керівного органу чи наглядової ради юридичної особи, що має на меті одержання прибутку.

Особа, яка є власником акцій або володіє іншими корпоративними правами чи має інші майнові права або інший майновий інтерес у діяльності будь-якої юридичної особи, що має на меті одержання прибутку, на час перебування на посаді судді Конституційного Суду передає такі акції (корпоративні права) або інші відповідні права в управління незалежній третій особі (без права надання інструкцій такій особі щодо розпорядження такими акціями, корпоративними, іншими правами або інструкцій щодо реалізації прав, які з них виникають). Суддя Конституційного Суду може отримувати відсотки, дивіденди та інші пасивні доходи від майна, власником якого він є.

Суддя Конституційного Суду України призначається на дев'ять років без права бути призначеним на повторний строк.

Суддя Конституційного Суду набуває повноважень з дня складення ним на спеціальному пленарному засіданні Суду присяги.

Незалежність і недоторканність судді Конституційного Суду виявляється в наступному:

1) Суддя Конституційного Суду здійснює свої повноваження, керуючись Конституцією України та цим Законом, на засадах верховенства права. Вплив на суддю Конституційного Суду у будь-який спосіб забороняється.

2) Суддя Конституційного Суду за межами обговорення справи при її розгляді в Суді не надає жодних пояснень щодо суті справ, які перебувають у провадженні Суду.

3) Суддю не може бути притягнуто до відповідальності за голосування у зв'язку з ухваленням Судом рішень та надання ним висновків, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку.

4) Суддю без згоди Суду не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання Судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину.

5) Подання про надання згоди на затримання, утримування під вартою чи арешт Судді вносить до Суду Генеральний прокурор або особа, яка здійснює його повноваження.

6) Рішення про надання згоди на затримання, утримування під вартою чи арешт Судді Суд ухвалює на спеціальному пленарному засіданні у формі постанови.

7) Суддя Конституційного Суду не може бути підданий приводу чи примусовому допровадженню до будь-якого органу або установи, крім суду.

8) Суддя Конституційного Суду, затриманий за адміністративне правопорушення або за підозрою у вчиненні діяння, за яке встановлена кримінальна відповідальність, має бути негайно звільнений після з'ясування його особи, за винятком:

✓ якщо Суд надав згоду на затримання Судді у зв'язку з таким діянням;

✓ якщо його затримано під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину.

Суд має бути негайно повідомлений про затримання Судді.

9) Судді Конституційного Суду про підозру у вчиненні кримінального правопорушення повідомляє Генеральний прокурор або особа, яка здійснює його повноваження.

У складі Суду діють Велика палата, два сенати та шість колегій. Велика палата, сенати, колегії у межах визначених Законом повноважень щодо конституційного провадження діють як Конституційний Суд.

Представницькі, організаційні, розпорядчі функції здійснюють Голова Суду, заступник Голови Суду, секретарі колегій. Велика палата, Сенат, Колегія мають статус органів Суду.

Голову Конституційного Суду обирають на спеціальному пленарному засіданні Суду зі складу суддів Конституційного Суду лише на один трирічний строк таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів із будь-яким числом кандидатур, запропонованих суддями

Конституційного Суду. Для обрання Голови Суду на спеціальному пленарному засіданні Суду створюється комісія з числа суддів Конституційного Суду. Головою Суду вважається обраний кандидат, за якого проголосувала більшість суддів Конституційного Суду від конституційного складу Суду. Якщо запропоновано не більше двох кандидатів і Голову Суду не було обрано, проводяться нові вибори. Якщо запропоновано більше двох кандидатів і жодного з них не було обрано, проводиться повторне голосування щодо двох кандидатів, які одержали найбільшу кількість голосів. Якщо при повторному голосуванні Голову Суду не було обрано, проводяться нові вибори. Під час голосування Суддя може проголосувати лише за одну кандидатуру.

За відсутності Голови Суду його обов'язки виконує заступник Голови Суду, а за відсутності обох - старший за віком Суддя.

Обрання Голови Конституційного Суду самими членами Конституційного Суду є додатковою гарантією незалежності Конституційного Суду України від інших гілок влади.

Повноваження судді Конституційного Суду припиняються у разі:

- 1) закінчення строку його повноважень;
- 2) досягнення ним сімдесяти років;
- 3) припинення громадянства України або набуття ним громадянства іншої держави, що встановлено в порядку, визначеному законом;
- 4) набрання законної сили рішенням суду про визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим, визнання недієздатним або обмежено дієздатним;
- 5) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього за вчинення ним злочину;
- 6) смерті.

Підставами для звільнення судді Конституційного Суду з посади є:

1) неспроможність виконувати свої повноваження за станом здоров'я, що підтверджується медичним висновком, який надає медична комісія, створена центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, за зверненням Голови Суду, а в разі його відсутності – заступника Голови Суду, а в разі відсутності обох – Судді, який виконує обов'язки Голови Суду;

2) порушення ним вимог щодо несумісності. Питання порушення Суддею вимог щодо несумісності розглядається на спеціальному пленарному засіданні Суду за наявності висновку постійної комісії з

питань регламенту та етики Суду. У разі підтвердження наявності обставин, що свідчать про порушення Суддею вимог щодо несумісності, Суддю попереджають про необхідність усунення таких обставин упродовж строку, встановленого Судом. Якщо Суддя не усунув обставин, що свідчать про порушення вимог несумісності, упродовж строку, встановленого Судом, Суд ухвалює рішення про його звільнення;

3) вчинення ним істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування своїми обов'язками, що є несумісним зі статусом судді Конституційного Суду або виявило його невідповідність займаній посаді. Питання про звільнення Судді з посади за такою підставою Суд розглядає на спеціальному пленарному засіданні за наявності висновку постійної комісії з питань регламенту та етики Суду;

4) подання ним заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням.

Рішення про звільнення з посади судді Конституційного Суду Суд ухвалює щонайменше двома третинами від його конституційного складу. Суд ухвалює рішення про звільнення судді Конституційного Суду з посади протягом одного місяця з дня надходження відповідної заяви.

Суддя Конституційного Суду може подати заяву про відставку за наявності стажу на посаді судді Конституційного Суду щонайменше чотири роки, заяву про відставку за станом здоров'я безвідносно до стажу на посаді, а також заяву про звільнення з посади за власним бажанням безвідносно до мотивів. У разі подання суддею Конституційного Суду заяви про відставку або про звільнення за власним бажанням він продовжує здійснювати свої повноваження до ухвалення на спеціальному пленарному засіданні Суду відповідного рішення щодо його звільнення.

Формування складу суду є важливою та відповідальною стадією, від якої залежить не лише підбір та призначення конкретної особи на посаду судді, а значною мірою і якість правосуддя. Тому на посаду судді повинні призначатися особи з досить високою та сталою громадянською позицією і мужністю, відповідальністю та сміливістю, морально стійкі, здатні бути незалежними, протистояти будь-якому тиску з боку політиків, посадових осіб, всілякого роду спокусам, корупції, приймати об'єктивні та справедливі рішення.

6. Функції та повноваження Конституційного Суду України.

Поняття компетенції (лат. *competentio*) є загальногалузевою правовою категорією, оскільки служить необхідним елементом правового

статусу будь-якого державного органу, у тому числі і Конституційного Суду України. Дане поняття вивчається у рамках таких наукових дисциплін, як теорія держави і права, конституційне і адміністративне право.

Стаття 150 Конституції України містить перелік повноважень Конституційного Суду України, до яких належить:

1) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність):

- ✓ законів та інших правових актів Верховної Ради України;
- ✓ актів Президента України;
- ✓ актів Кабінету Міністрів України;
- ✓ правових актів Верховної Ради Автономної Республіки

Крим;

2) офіційне тлумачення Конституції України;

3) здійснення інших повноважень, передбачених Конституцією України.

Окрім цього, ст.151 зазначає, що Конституційний Суд України:

✓ за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України, або Кабінету Міністрів України надає висновки 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;

✓ за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України надає висновки про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою.

✓ за зверненням Верховної Ради України надає висновок щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту.

Статтею 151-1 Основного Закону передбачено, що Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано.

До повноважень Конституційного Суду України не належить питання щодо законності актів органів державної влади, органів влади

Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також інші питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції.

Здавалося б, між цілями і завданнями Конституційного Суду немає принципових відмінностей, так як вони взаємопов'язані між собою. Адже метою є результат, досягненню якого повинна служити діяльність Конституційного Суду, а завданням є предметне вираження мети. Однак, цілі Конституційного Суду не перебувають у стані ієрархічного підпорядкування. Вони однаково враховуються в діяльності Конституційного Суду при розгляді справ про неконституційність нормативних актів і міжнародних договорів, тлумачення Конституції, суперечок повноважень, передбачених Конституцією України, законами.

Міжнародний досвід свідчить про те, що оцінка конституційності законів та інших нормативно-правових актів здійснюється конституційними судами в порядку попереднього (превентивного) або подальшого (репресивного) конституційного контролю.

Превентивний конституційний контроль має низку переваг:

- ✓ по-перше, він дозволяє оперативно запобігати порушенням конституційної законності;

- ✓ по-друге, зберігає престиж законодавця, що неможливо в межах репресивного контролю, коли конституційний суд приймає рішення про неконституційність закону і, отже, скасовує його (тим самим фіксується конституційна помилка чи навіть конституційне правопорушення законодавця);

- ✓ по-третє, дає можливість уникнути тих негативних наслідків, що можуть виникати після визнання на основі подальшого контролю неконституційності закону, чинного вже тривалий час.

Конституційний Суд України в порядку попереднього контролю згідно зі ст.151 Конституції дає висновки за зверненнями Президента України або Кабінету Міністрів про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради для надання згоди на їх обов'язковість. У ст. 159 Конституції йдеться про те, що законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Подальший (репресивний) конституційний контроль більш відповідає природі органів конституційного правосуддя, які призначені для розгляду спорів як незалежних від законодавчої та виконавчої влади

органів. Подальший (репресивний) конституційний контроль – це перевірка відповідності конституції законів та інших нормативних правових актів, які набрали чинності. Він здійснюється у більшості держав як з давніми демократичними традиціями, так і в державах молоді демократії, які дедалі ширше позбуваються спадщини тоталітаризму.

Світовій практиці відомі нормативні акти, які є предметом подальшого конституційного контролю. Це закони, які вносять поправки до конституції. У даному випадку конституційний суд є гарантом захисту конституції навіть від парламенту.

Кожна з основних функцій Конституційного Суду України містить юридичний і політичний аспекти:

- ✓ охоронна – захист (охорона) конституції, конституційних прав і свобод людини і громадянина від порушень;
- ✓ функція арбітра – вирішення політико-юридичних конфліктів в суспільстві;
- ✓ стримуюча – стримування дисфункціональної активності суб'єктів політики;
- ✓ правокоректуюча – адаптація Конституції і законів до постійно змінюваних суспільних умов (адаптуючи підфункція) і формування нових правових позицій з метою регулювання суспільних відносин (регулююча підфункція).

Підставами для прийняття Конституційним Судом України рішення щодо неконституційності правових актів повністю чи окремих частин є їх невідповідність Конституції України: порушення встановленої Конституцією України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності; перевищення конституційних повноважень при їх прийнятті.

На стадії підготовки питання до розгляду суддя здійснює попереднє вивчення переданих йому конституційних подань, звернень, вивчає нормативно-правові акти, що стосуються поставлених у зверненні питань, практику застосування цих актів, документальне і казуальне тлумачення. На цій стадії суддя вирішує питання про витребування від суб'єктів конституційного подання, конституційного звернення додаткових матеріалів, документів, якщо їх недостатньо для прийняття відповідного рішення. Необхідні документи, матеріали та іншу інформацію з питань, що готуються для розгляду Колегією суддів Конституційного Суду України, Конституційним Судом України, суддя має право витребувати від Верховної Ради України, Президента України, Прем'єр-міністра України,

Генерального прокурора України, суддів, органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, підприємств, установ, організацій усіх форм власності, політичних партій та інших об'єднань громадян, окремих громадян.

З питань своїх повноважень Конституційний Суд приймає рішення і висновки. Рішення він приймає за результатами розгляду справ щодо конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради, актів Президента, актів Кабінету Міністрів, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Закон України про Конституційний Суд встановлює такі правила, що висновки Конституційний Суд дає у справах:

✓ з питань офіційного тлумачення Конституції та законів України;

✓ про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради для надання згоди на їх обов'язковість;

✓ щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту.

Рішення приймаються, висновки даються Конституційним Судом поіменним голосуванням шляхом опитування суддів Конституційного Суду.

Рішення й висновки Конституційного Суду є остаточними і не підлягають оскарженню. Вони є обов'язковими до виконання.

Частина науковців дотримується позиції, що акти єдиного органу конституційної юрисдикції мають силу закону і прецедентний характер. Зокрема, прихильники цієї теорії переконані, що акти щодо конституційності та офіційного тлумачення мають матеріально-правову силу закону, а правові позиції Конституційного Суду України цілком здатні заповнювати прогалини в законодавстві та вирішувати колізії. Таким чином, акти Конституційного Суду можна фактично розглядати як правові висновки і уявлення, результат інтерпретації (тлумачення) судом духу і букви конституції, тлумачення норм конституційного змісту (аспектів) положень галузевих (чинних) законів, інших нормативних актів у межах його компетенції, які знімають невизначеність у конкретних конституційно-правових ситуаціях і є правовою основою підсумкових рішень.

Отже, в судовій та іншій правозастосовній практиці правові позиції конституційного суду набувають характеру прецеденту за своєю юридичною силою, але за своєю природою не є такими. Правові позиції конституційного суду, які він висловлює у своїх актах, дуже подібні до *ratio decidendi*, який відповідно до доктрини прецеденту фіксує правову основу, що має силу закону, та повинен застосовуватися не тільки при вирішенні усіх майбутніх справ, а й щодо всіх інших осіб, а не тільки сторін у певній справі.

Важливе значення має питання про те, з якого моменту втрачає чинність нормативний акт, визнаний органом конституційного правосуддя неконституційним. Так, закони та інші правові акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України, або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, прийняття або набрання ними чинності. Закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня прийняття Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність. Матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку.

Відповідність законів та інших правових актів Конституції, тобто вирішення питань про їх конституційність, займає центральне місце в діяльності Конституційного Суду і тому закономірним слід вважати, що саме цей вид його діяльності Конституція поставила на перше місце серед повноважень суду. Мета такої діяльності полягає в тому, щоб встановити, чи дотримується законодавець та інші органи державної влади основоположних принципів щодо дотримання прав і свобод людини і громадянина, закріплених в Конституції, а виявивши такі факти – вжити відповідних заходів до їх усунення. Цим самим забезпечується верховенство Основного Закону держави, усувається намагання обійти вимоги Конституції, проігнорувати її принципи. Здійснення таких повноважень сприятиме попередженню зловживань владою та унеможливлення виникнення конфліктів у взаємовідносинах виконавчої та законодавчої влади в ході здійснення діяльності із видання нормативно-правових актів.

7. Форми звернення до Конституційного Суду України.

Формами звернення до Конституційного Суду України є:

- ✓ конституційне подання;
- ✓ конституційне звернення;
- ✓ конституційна скарга.

Конституційне подання – це письмове клопотання до Конституційного Суду України щодо:

- ✓ визнання акта (його окремих положень) неконституційним;
- ✓ офіційного тлумачення Конституції України.

Суб'єктами права на конституційне подання є:

- ✓ Президент України;
- ✓ щонайменше сорок п'ять народних депутатів України;
- ✓ Верховний Суд;
- ✓ Уповноважений Верховної Ради України з прав людини;
- ✓ Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Заява народного депутата України про відкликання свого підпису під конституційним поданням не має юридичних наслідків.

У конституційному поданні зазначаються:

- 1) суб'єкт права на конституційне подання;
- 2) відомості про представника суб'єкта права на конституційне подання;
- 3) документи і матеріали, на які посилається суб'єкт права на конституційне подання, із зазначенням повного найменування, номера, дати ухвалення, джерела офіційного видання акта;
- 4) перелік документів і матеріалів, що додаються.

У конституційному поданні щодо конституційності акта (його окремих положень) зазначаються акт (його конкретні положення), що належить перевірити на відповідність Конституції України, та конкретні положення Конституції України, на відповідність яким належить перевірити акт (його окремі положення), а також обґрунтування тверджень щодо неконституційності акта (його окремих положень).

У конституційному поданні щодо офіційного тлумачення Конституції України зазначаються конкретні положення Конституції України, які потребують офіційного тлумачення, та обґрунтування підстав, які спричинили потребу в тлумаченні.

Конституційним зверненням є подане до Конституційного Суду письмове клопотання про надання висновку щодо:

- 1) відповідності Конституції України чинного міжнародного договору України або міжнародного договору, що вноситься до Верховної Ради України для надання згоди на його обов'язковість;

2) відповідності Конституції України (конституційності) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

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

4) відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України;

5) порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України;

6) відповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України.

Суб'єктами права на конституційне звернення є:

1) Президент України;

2) Верховна Рада України;

3) Кабінет Міністрів України;

4) щонайменше сорок п'ять народних депутатів України.

Заява народного депутата України про відкликання свого підпису під конституційним зверненням не має юридичних наслідків.

У конституційному зверненні зазначаються:

1) суб'єкт права на конституційне звернення;

2) відомості про представника суб'єкта права на конституційне звернення;

3) документи і матеріали, на які посилається суб'єкт права на конституційне звернення, із зазначенням повного найменування, номера, дати ухвалення, джерела офіційного видання акта;

4) перелік документів і матеріалів, що додаються.

У конституційному зверненні про відповідність Конституції України міжнародного договору зазначаються конкретні положення договору, які належить перевірити на відповідність Конституції України, та конкретні положення Конституції України, на відповідність яким належить перевірити договір, а також обґрунтування тверджень щодо неконституційності міжнародного договору (його окремих положень).

У конституційному зверненні про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, зазначаються ті питання, конституційність яких оспорується, та конкретні положення Конституції України, на відповідність яким належить перевірити ці питання, а також обґрунтування тверджень щодо невідповідності

Конституції України (неконституційності) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою.

До конституційного звернення щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту додаються:

1) матеріали щодо ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту;

2) документи про створення та роботу спеціальної тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України для проведення розслідування, висновки і пропозиції цієї комісії;

3) матеріали про розгляд Верховною Радою України висновків і пропозицій відповідної тимчасової слідчої комісії;

4) рішення Верховної Ради України про звинувачення Президента України у вчиненні державної зради або іншого злочину;

5) рішення Верховної Ради України про звернення до Конституційного Суду.

У конституційному зверненні про порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України зазначається обґрунтування тверджень щодо порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України.

У конституційному зверненні щодо відповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України зазначаються акт Верховної Ради Автономної Республіки Крим (його конкретні положення), що належить перевірити на відповідність Конституції України та законам України, та конкретні положення Конституції України та законів України, на відповідність яким належить перевірити акт Верховної Ради Автономної Республіки Крим (його окремі положення), а також обґрунтування тверджень щодо невідповідності Конституції України та законам України акта Верховної Ради Автономної Республіки Крим (його окремих положень).

Конституційною скаргою є подане до Суду письмове клопотання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу.

У конституційній скарзі зазначаються:

1) прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) громадянина України, іноземця чи особи без громадянства, адреса зареєстрованого місця

проживання особи (для іноземця чи особи без громадянства - місця перебування) або повна назва та місцезнаходження юридичної особи, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є;

2) відомості про уповноважену особу, що діє від імені суб'єкта права на конституційну скаргу;

3) короткий виклад остаточного судового рішення, в якому було застосовано відповідні положення закону України;

4) опис перебігу розгляду відповідної справи в судах;

5) конкретні положення закону України, які належить перевірити на відповідність Конституції України, та конкретні положення Конституції України, на відповідність яким належить перевірити закон України;

б) обґрунтування тверджень щодо неконституційності закону України (його окремих положень) із зазначенням того, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону;

7) відомості про документи і матеріали, на які посилається суб'єкт права на конституційну скаргу, із наданням копій цих документів і матеріалів;

8) перелік документів і матеріалів, що додаються.

Копія остаточного судового рішення у справі суб'єкта права на конституційну скаргу має бути засвідчена в установленому порядку судом, що його ухвалив.

Суб'єктом права на конституційну скаргу є особа, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України (його окремі положення) суперечить Конституції України.

До суб'єктів права на конституційну скаргу не належать юридичні особи публічного права.

Конституційну скаргу фізична особа підписує особисто.

Якщо суб'єктом права на конституційну скаргу є дієздатна фізична особа, яка за станом здоров'я або фізичною вадою не в змозі особисто підписати конституційну скаргу, її підписує уповноважена в установленому законом порядку особа, що діє від її імені.

Конституційну скаргу юридичної особи підписує уповноважена на це особа, повноваження якої має бути підтверджено установчими документами цієї юридичної особи та актом про призначення (обрання) на посаду уповноваженої особи.

Особливості інституту конституційної скарги:

1. Суб'єктом права на конституційну скаргу є особа, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України (його окремі положення) суперечить Конституції України. Але в ст.55 Конституції України більш детально визначається, що «право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України гарантується кожному», тобто, як це прийнято розуміти в Основному Законі та в науці конституційного права, – громадянам, іноземцям та особам без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України. Разом з тим, таким суб'єктом може бути і юридична особа приватного права, а юридичні особи публічного права, як це визначено профільним законом, до суб'єктів права на конституційну скаргу не належать.

2. Предметом звернення є перевірка на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу.

3. Підставою звернення є порушення основних прав людини і громадянина. Як правило, такому захисту підлягають всі конституційно закріплені права і свободи.

4. Вимоги до конституційної скарги визначаються статтею 55 Закону України «Про Конституційний суд України» і містять перелік відомостей, які повинні бути зазначені у такій скарзі. Так, з-поміж іншого, у ній зазначаються: обґрунтування тверджень щодо неконституційності закону України (його окремих положень) із зазначенням того, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону.

Підставами для відмови у відкритті конституційного провадження у справі є:

- 1) звернення до Суду неналежним суб'єктом;
- 2) неналежність до повноважень Суду питань, порушених у конституційному поданні, конституційному зверненні, конституційній скарзі;
- 3) невідповідність конституційного подання чи конституційного звернення вимогам, передбаченим цим Законом;
- 4) неприйнятність конституційної скарги;
- 5) втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України;

б) наявність рішення, висновку Суду щодо того самого предмета конституційного подання, конституційного звернення, конституційної скарги, а також ухвал Суду про відмову у відкритті конституційного провадження у справі або про закриття конституційного провадження у справі, якщо їх постановлено на підставі пунктів 1, 2 цієї частини.

На сьогодні, проблемою залишається виконання судових рішень, зокрема, Конституційного Суду України. Хоча його рішення і висновки є обов'язковими до виконання, однак, не всі державні органи належним чином реагують на деякі з них, зокрема, своєчасно не вносять відповідні зміни до нормативно-правових актів у зв'язку з визнанням неконституційними їх положень, що призводить до тимчасових прогалин, невизначеності у правовому регулюванні суспільних відносин. Залишається сподіватися, що відповідні державні органи, юридичні особи та громадяни будуть все ж таки забезпечувати належне виконання судових рішень і, тим самим, виконання завдання захисту основних прав і свобод людини і громадянина органами судової гілки влади, зокрема і Конституційним Судом України, буде мати вирішальне місце у здійсненні правосуддя – у знаходженні істини та забезпеченні верховенства права.

ЛЕКЦІЯ 14.

ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ

1. Адміністративно-територіальний устрій України: поняття та система.
2. Правовий статус адміністративно-територіальних одиниць. Спеціальний статус міст Києва і Севастополя.
3. Автономна Республіка Крим: історія становлення та особливості конституційно-правового статусу.

1. Адміністративно-територіальний устрій України: поняття, принципи та система.

Територія держави являє собою простір, на який поширюється її влада, тобто це не тільки власне територія, як суходіл, а також і акваторія (водні простори), і повітряний простір над ними. Відповідно до Закону України «Про державний кордон України» від 04.11.1991 р. із змінами державним кордоном України є лінія і вертикальна поверхня, що

проходить по цій лінії, які визначають межі території України - суші, вод, надр, повітряного простору.

Територіальний устрій (територіальна організація держави) – це система взаємовідносин між державою в цілому, тобто її центральною владою, і територіальними складовими частинами, а точніше з їх населенням і діючими органами публічної влади. У сучасній літературі з конституційного права для позначення цього інституту іноді використовується термін «державний устрій» у так званому вузькому значенні. Однак у звичайному розумінні державний устрій є синонімом поняття «ustrій держави», що охоплює не тільки територіальний аспект її організації.

Питання територіального устрою України, зокрема визначення змісту цього поняття, правового статусу і видів адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, є питаннями загальнодержавного значення і врегульовуються лише законом (Рішення Конституційного Суду України в справі про адміністративно-територіальний устрій від 13 липня 2001 р.)

Територіальний устрій певної держави більш точно відображає територіальну організацію держави та її співвідношення з окремими складовими частинами (територіальними одиницями).

У Конституції України вживаються два терміни – територіальний устрій (так само називається відповідний (IX) розділ Основного Закону України) та адміністративно-територіальний устрій.

Відповідно до Конституції України територіальний устрій України ґрунтується на засадах:

- ✓ єдності та цілісності державної території;
- ✓ поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади;
- ✓ збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

До форм територіального устрою можна віднести:

- ✓ адміністративно-територіальний устрій;
- ✓ виділення спеціальних та вільних економічних зон, територій пріоритетного розвитку, зон надзвичайних екологічних ситуацій;

- ✓ поділ земель на категорії з чітким визначенням правового режиму кожної з таких категорій;
- ✓ економічне та інші види районування та планування території держави.

В юридичній енциклопедії адміністративно-територіальний устрій визначено як поділ території держави на систему адміністративних одиниць (край, область, провінція, департамент, округ, губернія, земля (земство), воєводство, кантон, волость, повіт, район, громада, місто, село та ін.), відповідно до якого утворюється вертикальна структура органів державної влади і управління, а також здійснюються спрямовані процеси централізації та децентралізації.

Призначенням відповідного поділу території держави є насамперед здійснення виконавчої влади і функціонування місцевого самоврядування. Звичайно адміністративно-територіальному устрою тією чи іншою мірою відповідає й побудова судової влади. Тим самим він слугує створенню територіальної основи для побудови систем органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування. Органи, локалізовані адміністративно-територіальним устроєм, в юридичній літературі узагальнено визначають як місцеві.

Адміністративно-територіальний устрій – зумовлена соціальними, економічними, соціально-етнічними, історичними, географічними, культурними, політичними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці. Такий поділ є неодмінною умовою функціонування відповідних державних, громадських структур та органів місцевого самоврядування.

Елементами адміністративно-територіального устрою є його одиниці.

Адміністративно-територіальна одиниця – це відокремлена у межах держави або суб'єкта федерації частина території з метою здійснення владних функцій. Таке визначення адміністративно-територіальної одиниці зумовлене тим, що у федеративних державах питання адміністративно-територіального устрою зазвичай віднесені до відання суб'єктів федерацій.

Відповідно до Конституції України (стаття 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.

За своїми географічними ознаками вищезгадані 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.

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, що мають тимчасове значення і несталий склад поселення;

✓ поселення службового призначення в системі певної господарської галузі діяльності (будинки лісників, шляхових майстрів, будівлі залізничних служб, польові стани тощо).

До сільських населених пунктів відносяться села.

Села – це населені пункти зі сталим складом населення, переважна частина якого зайнята в сільськогосподарському виробництві та лісовому господарстві.

«Сільрада» як адміністративно-територіальна одиниця існувала з 1919 по 1996 роки. Чисельність населення на початковому етапі адміністративно-територіальної реформи була одним із основних критеріїв утворення сільрад і складала не менше 1 тис. чоловік. Пізніше у нормативно-правових документах кількість населення для створення сільрад не вказувалась, але у практиці територіального будівництва на зазначену кількість продовжували орієнтуватись. Іншими важливими критеріями утворення сільрад були наявність об'єктів народного господарства, побуту, сільськогосподарських земель, тяжіння населених пунктів, відстань між ними, щільність населення, наближеність його до органів влади.

Отже, адміністративно-територіальною одиницею є не кожний населений пункт і не власне населений пункт, оскільки це поняття, скоріше, географічне, а один чи кілька населених пунктів з навколишніми землями, що перебувають під юрисдикцією єдиної для них територіальної громади та відповідних органів місцевого самоврядування. Ось чому в інших країнах первинна ланка адміністративно-територіального поділу носить назву не село, селище, місто, а комуна, муніципалітет, община. Ця

назва є похідною від назви первинного суб'єкта місцевого самоврядування – комуни, муніципалітету, общини, громади тощо. І тому у перспективі фактичне існування «сілярд» у нашій державі має бути узгоджено з Конституцією України.

Окрім сіл до первинного рівня адміністративно-територіального устрою належать селища, міста, райони у містах та селища міського типу. У ході формування адміністративно-територіального устрою України було створено нормативну базу, якою визначено статус та класифікацію даних населених пунктів. Востаннє ці питання регулювалися у «Положенні про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР», затвердженому Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 року, яке є нині чинним у частині, що не суперечить Конституції України.

У відповідності з цим і попередніми нормативними актами міські населені пункти України були поділені на міста республіканського, обласного і районного підпорядкування (згодом термін «підпорядкування» у законодавчих актах було змінено на «значення») та селища міського типу. До категорії міст республіканського підпорядкування відносилися міста з кількістю населення понад 500 тис. чоловік, важливі економічні та культурні центри і керівництво котрими доцільно було здійснювати безпосередньо з центру. Містами республіканського підпорядкування відповідно до вищезазначеного Положення були Київ та Севастополь. За Конституцією України ці міста є містами зі спеціальним статусом.

Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України. АРК за конституційною природою є формою так званої територіальної автономії.

За новою Конституцією України 1996 р. Автономна Республіка Крим входить до системи адміністративно-територіального устрою України (ст. 133) і залишається невід'ємною часткою України (ст. 134) з наданням їй особливих повноважень порівняно з іншими адміністративно-територіальними одиницями, зокрема такими, як область.

Область – верхній рівень адміністративно-територіального устрою України. Це великий регіон, який характеризується певною цілісністю та самодостатністю економічного й соціального розвитку, а також місцевими особливостями і традиціями. Узагальнюючи досвід будівництва областей, спробуємо дати визначення цієї ланки адміністративно-територіального устрою. Область – частина території України, що являє собою цілісну в

господарському, природно-історичному, етнічному відношеннях територію, яка організована для здійснення ефективного управління і соціально-економічного розвитку, поєднання і репрезентування на державному рівні інтересів адміністративно-територіальних одиниць, що входять до її складу.

Район – це цілісна складова частина області переважно з агро-промисловим характером економіки, транспортною, інформаційною та іншою соціальною інфраструктурою, спрямованою на забезпечення зв'язку між сільськими та міськими населеними пунктами, які входять до його складу як самостійні адміністративно-територіальні одиниці, і представляти їх спільні інтереси.

Під термінами «район», що використовується в пункті 29 ч. 1 статті 85 Конституції України, і «район у місті», що вживається в ч. 1 статті 133, ч. 5 статті 140, ч. 1 статті 142 Конституції України і відповідно в абзаці третьому статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ч. 1 статті 2 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», треба розуміти різні за своїм значенням адміністративно-територіальні одиниці в системі адміністративно-територіального устрою України, правовий статус яких повинен визначатися законом (Рішення Конституційного Суду України в справі про адміністративно-територіальний устрій від 13 липня 2001 р.).

Зміст конституційних принципів територіального устрою полягає в такому:

✓ Принцип єдності та цілісності державної території полягає у тому, що територія України в межах існуючого кордону становить єдине ціле і є недоторканою, забезпечується унітарний устрій держави, складові частини якої перебувають у нерозривному взаємозв'язку; суверенітет України поширюється на всю її територію, на якій є чинними тільки закони України.

Захист суверенітету, недоторканності й територіальної цілісності України є справою всього Українського народу та становить найважливіші функції держави, виконання яких покладається, зокрема, на Збройні сили України. На території України не допускається розташування іноземних військових баз.

Одними з найважливіших гарантій дієвості принципу єдності та цілісності державної території України є те, що територіальний устрій України, включаючи і правовий режим адміністративно-територіальних одиниць як його окремих складових, визначається виключно законами

України, а питання про зміну території України вирішуються виключно всеукраїнським референдумом.

✓ Принцип поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади означає, що в Україні має бути така організація території, яка відповідала б інтересам як держави в цілому, так і її окремих регіонів. Суть цього принципу полягає у гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів шляхом органічного поєднання і стимулювання тісного співробітництва державної влади із місцевим самоврядуванням як фундаментом народовладдя, збалансованого співвідношення між централізацією та децентралізацією державно-владних повноважень і функцій на самоврядних територіях.

✓ Принцип збалансованості та соціально-економічного розвитку регіонів сприяє розвитку всіх частин держави з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій, забезпечує умови для надання диференційованої державної підтримки регіонам відповідно до критеріїв, строків та інших параметрів, визначених чинним законодавством.

Зі змісту ст. 133 Конституції випливає також принцип повсюдності адміністративно-територіального устрою, який означає, що адміністративно-територіальні одиниці мають у своїй сукупності охоплювати всю територію держави, тому не під'юрисдикційних територій не повинно існувати. Із зазначеним принципом пов'язані принципи повсюдності та територіальності місцевого самоврядування, які передбачають здійснення місцевого самоврядування на всій території України без будь-яких обмежень, а також функціонування територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, які чітко відмежовані одна від одної.

Продовженням принципу наступності адміністративно-територіального устрою України виступає принцип відповідності устрою існуючій поселенській мережі. У свою чергу, розвиток системи розселення повинен спиратися на ту мережу міських і сільських поселень, яка склалася, включаючи агломерації існуючі й ті, що формуються.

Адміністративно-територіальний устрій повинен відповідати принципам стабільності, поєднаної з динамізмом, та перспективності, тобто необхідним є встановлення правового механізму обґрунтованої зміни адміністративно-територіального поділу, який первинно повинен

бути адаптованим до потенційних територіальних змін у суспільстві; межі адміністративно-територіальних одиниць необхідно встановлювати таким чином, щоб на виділених територіях сконцентрувати необхідний ресурсний потенціал з урахуванням перспектив розвитку одиниць на основі відповідних законодавчих положень.

Принципи адміністративно-територіального устрою України перебувають нині на етапі утвердження, а конституційно-правова практика – у конституюванні їх оптимальної системи з метою здійснення адміністративно-територіальної реформи, задоволення публічного інтересу та потреби громадян у створенні самодостатньої, суверенної, демократичної, соціальної та правової держави.

2. Правовий статус адміністративно- територіальних одиниць. Спеціальний статус міст Києва і Севастополя.

Конституцією і законами України передбачається можливість встановлення спеціального правового статусу, крім Автономної Республіки Крим, ще й для окремих адміністративно-територіальних одиниць, зокрема для міст Києва та Севастополя, а також визначати режим певних територій чи зон. Це зумовлено особливостями історичного, економічного, культурного, національного, географічного чи іншого розвитку певних міст, областей, районів, регіонів або обумовлюється впливом природних явищ чи техногенних аварій та катастроф (наприклад, встановлено правовий режим територій, забруднених внаслідок Чорнобильської катастрофи 1986 р.) У переважній більшості випадків правовий статус таких адміністративно- територіальних одиниць та територій визначається спеціальними законодавчими актами.

Як відомо, основними об'єктами інституту територіального устрою України є:

- ✓ територія;
- ✓ територіальний устрій;
- ✓ принципи територіального устрою: єдності та цілісності державної території, її недоторканності, гарантованості, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади та інші;
- ✓ адміністративно-територіальний устрій, система адміністративно-територіального устрою України: Автономна Республіка Крим, обласні, райони, міста, райони в містах, селища і села;
- ✓ адміністративно-територіальні одиниці;
- ✓ міста із спеціальним статусом: Київ та Севастополь;

✓ Автономна Республіка Крим: статус Автономної Республіки Крим, повноваження АРК, питання, віднесені до відання АРК, Конституція АРК, нормативно-правові акти Верховної Ради АРК та рішення Ради міністрів АРК, повноваження, порядок формування і діяльності Верховної Ради АРК та Ради міністрів АРК, питання нормативного регулювання АРК, статус Представництва Президента України в АРК та інші об'єкти.

Столиця України – місто Київ, є багатофункціональним суб'єктом конституційно-правових відносин, воно здійснює як властиві усім містам функції, зокрема політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну, зовнішньополітичну, зовнішньоекономічну, так і специфічні столичні функції, що зумовлені статусом міста Києва як столиці України, котрі розширюють та доповнюють каталог загальних функцій міста в політичній, економічній, культурній, екологічній, зовнішній та інших сферах міського життя. Функції столиці України – міста Києва як елемент конституційно-правового статусу міста знаходяться в органічному зв'язку з повноваженнями органів державної влади та місцевого самоврядування, що діють на території міста.

Реалізація функцій столиці України – міста Києва, можлива лише через здійснення відповідних повноважень такими органами. Ті чи інші повноваження органів місцевого самоврядування та органів державної влади, повинні вказувати яка функція столиці здійснюється, і навпаки, конкретна функція повинна визначати певне коло повноважень органів влади. Функції столиці проявляються в різноманітних напрямках діяльності органів влади. Реалізація функцій має забезпечуватися не тільки організаційно-правовими, а й матеріальними та фінансовими засобами.

Функції міста Києва, які притаманні іншим містам, здійснюються органами влади через повноваження, які визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, ці функції можуть виконуватися у визначених випадках територіальною громадою міста Києва, місцевими радами, їх виконавчими органами, органами самоорганізації населення. Натомість функції, що характерні для міста Києва як для столиці, пов'язані зі здійсненням містом більшості, а іноді усіх функцій держави, принаймні з числа основних внутрішніх функцій держави, а саме: політичної, економічної, соціальної, культурної, екологічної тощо. Такі функції реалізуються лише через повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, позаяк виходять за межі питань місцевого значення.

Функції міста Києва, які пов'язані із столичним статусом, не є відокремленими від загальних функцій, властивих будь-якому місту. Це додаткові напрями основних міських функцій. Зокрема, необхідно звернути увагу на такі функції міста Києва, як політична, економічна, культурно-історична тощо, так і інші функції Києва, котрі розширюють каталог загальних функцій міста, зокрема представницька, зовнішньоекономічна, зовнішньополітична.

Правосуб'єктність міста Києва як столиці України – це передбачена законодавством України можливість міста в особі територіальної громади міста Києва, органів і посадових осіб, бути учасником правовідносин, носієм прав та обов'язків. Столиця України реалізує правосуб'єктність через систему власних органів місцевого самоврядування, оскільки поза їх межею вона діяти не може.

Місто Київ наділяється правосуб'єктністю, аналогічною для інших міст. Водночас особливість правосуб'єктності міста Києва як можливості бути учасником конституційно-правових відносин, і водночас, як основа для включення в такі конституційно-правові відносини, проявляється через інші елементи конституційно-правового статусу міста Києва, а саме: через розширені, порівняно з іншими містами, функції міста та відповідні повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування, закріплені у спеціальному законі державні гарантії та особливу систему органів місцевого самоврядування.

Відтак, під конституційно-правовим статусом столиці України міста Києва, розуміється конституційно закріплена система структуруючих елементів, що дають можливість визначати правове становище столиці України, особливості організації та функціонування у ній місцевого самоврядування і виконавчої влади, а також гарантії, які забезпечують вирішення питань місцевого та державного значення.

Одне з основних місць у визначенні адміністративно-правового статусу міста Києва займають рішення Київської міської ради.

Так, за змістом правовідносин, що вони регулюють, рішення Київської міської ради поділяються:

- ✓ процедурні;
- ✓ організаційні на виконання повноважень наданих законодавством.

За дією на коло суб'єктів на:

- ✓ загальні норми, що розповсюджують свою дію на всіх громадян;

✓ спеціальні, що розповсюджують свою дію тільки на певну групу суб'єктів, виняткові (щодо конкретних суб'єктів).

За сферою правового регулювання:

- ✓ економічні;
- ✓ соціальні;
- ✓ майнові;
- ✓ земельні;
- ✓ екологічні;
- ✓ освітні;
- ✓ культурні тощо.

За видом повноважень:

✓ загальні, передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

✓ спеціальні визначені в Законі України «Про столицю України місто-герой Київ».

За підставами прийняття:

- ✓ рішення, прийняті на підставі законодавства;
- ✓ політичні рішення, що відображають ставлення депутатів до подій у державі.

Територіальна громада Києва здійснює місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через міську раду, районні ради та їх виконавчі органи. Особливістю здійснення виконавчої влади в Києві є те, що міська та районні ради формують власні виконавчі органи на базі відповідних держадміністрацій, які паралельно виконують функції державної виконавчої влади. Правова база включає й інші акти Президента, Верховної Ради, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, а також акти Київської міської держадміністрації та Київської міської ради.

Окрім столиці України спеціальним статусом наділене місто Севастополь. Його специфіка суттєво відрізняється від конституційно-правових характеристик статусу м. Києва. Автономна республіка Крим (АРК) відноситься до єдиного, серед 25-ти регіонів України, де етнічні українці є в меншості.

За умови відсутності виконавчого органу Севастопольської міської ради, Севастопольської міська державна адміністрація здійснює функції, які відповідно до ст. ст. 27-40 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», належать до повноважень виконавчого органу ради. Адміністрація підконтрольна раді в частині викладених

повноважень. Водночас, відповідно до ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцевим державним адміністраціям делегують повноваження тільки районні і обласні, а не міські ради. Севастопольська міська рада не може повною мірою керуватися ані ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо виняткової компетенції міської ради, ані статтями, які регулюють діяльність обласної ради, хоча вона сформована за їх структурою і має взаємовідносини з такою ж, як і в області державною адміністрацією.

Отже, на сьогодні м. Севастополь залишилось єдиною в Україні адміністративно-територіальною одиницею, де взаємовідносини двох форм публічної місцевої влади чітко не сформульовані, законодавчо не врегульовані. Правове регулювання відносин, які виникають у процесі діяльності місцевих органів влади, є найголовнішим чинником, що безпосередньо впливає на ефективність їх управлінської діяльності та визначає співвідношення виконавчої влади і місцевого самоврядування в моделі управління містами зі спеціальним статусом. В сучасних умовах цивілізації місто – багатофункціональний населений пункт, де кількість функцій, виконуваних ним, зростає залежно від величини соціально-економічного, геополітичного потенціалу.

Аналізуючи статус м. Києва і м. Севастополя у системі адміністративно-територіального устрою України, які наділені спеціальним статусом, слід зазначити, що вищі елементи не є однорідними адміністративно-територіальними одиницями, тому необхідний перегляд складу даних структур у рамках конституційного законодавства. Дана проблема потребує відповідної науково-теоретичної концептуалізації з подальшим нормативним закріпленням.

3. Автономна Республіка Крим: історія становлення та особливості конституційно- правового статусу.

Історичні етапи становлення автономії Криму у складі України передбачає декілька ключових етапів, серед яких наступні:

✓ 1918 рік, на території сучасної АРК проголошено Радянську Соціалістичну Республіку Таврида (Рішення прийнято 21 березня ЦВК Таврида);

✓ 1921 рік, утворено Кримську Автономну Соціалістичну Радянську Республіку у складі РРФСР (Постанову підписали В. Ленін та М. Калінін 18 жовтня);

✓ 1945 рік, Кримську Автономну Соціалістичну Радянську Республіку перетворено на Кримську область у складі РРФСР (Рішення прийнято Указом Президії Верховної Ради РРФСР);

✓ 1954 рік, урахувавши спільність економіки, територіальну близькість, тісні господарські і культурні зв'язки Кримської області та України, Кримську область передано зі складу РРФСР до складу Української Радянської Соціалістичної Республіки (Рішення прийнято Президією Верховної Ради СРСР);

✓ 1991 рік, Верховна Рада УРСР, розглянувши звернення Кримської обласної Ради народних депутатів про поновлення Кримської АРСР, прийняла Закон УРСР «Про відновлення Кримської Автономної РСР» (Рішення прийнято 12 лютого).

Сучасний статус Автономної Республіки Крим визначений на-самперед Конституцією України (розділ X), відповідно до якої вона є невід'ємною складовою частиною України (ст. 134). Автономна Республіка Крим вирішує питання у межах повноважень, що визначені і віднесені до її відання Конституцією України (ст. 135-138).

Верховною Радою України були також внесені відповідні зміни до чинної на той час Конституції України (ст. 75) та прийнято 29 квітня 1992 р. Закон України «Про статус Автономної Республіки Крим», які законодавчо визначили новий конституційно-правовий статус Криму як автономної республіки у складі України.

За новою Конституцією України 1996 р. Автономна Республіка Крим входить до системи адміністративно-територіального устрою України (ст. 133) і залишається невід'ємною часткою України (ст. 134) з наданням їй особливих повноважень порівняно з іншими адміністративно-територіальними одиницями. Такі повноваження визначаються виключно Конституцією і законами України.

Так, Конституцією України 1996 р. (ст. 138) до відання Автономної Республіки Крим віднесене широке коло питань політичного, соціально-економічного, екологічного, культурного та іншого значення. Зокрема, це організація та проведення місцевих референдумів; призначення виборів депутатів Верховної Ради Автономне Республіки Крим, затвердження складу виборчої комісії Автономної Республіки Крим; участь у забезпеченні прав і свобод громадян, національної злагоди, сприяння охороні правопорядку та громадської безпеки; участь у розробленні та реалізації державних програм повернення депортованих народів.

У соціально-економічній сфері:

- ✓ управління майном, що належить Автономній Республіці Крим;
 - ✓ розроблення, затвердження та виконання бюджету Автономної Республіки Крим на основі єдиної податкової і бюджетної політики України;
 - ✓ розроблення, затвердження та реалізація програм Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного розвитку тощо.
- У культурній, екологічній та інших сферах:
- ✓ забезпечення функціонування й розвитку державної та національних мов і культур в Автономній Республіці Крим;
 - ✓ охорона і використання пам'яток історії, розроблення, затвердження та реалізація програм Автономної Республіки Крим з питань культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля відповідно до загальнодержавних програм;
 - ✓ визнання статусу місцевостей як курортів;
 - ✓ встановлення зон їх санітарної охорони;
 - ✓ ініціювання введення надзвичайного стану та встановлення зон надзвичайної екологічної ситуації в Автономній Республіці Крим або в окремих її місцевостях.

Законами України Автономній Республіці Крим можуть бути делеговані також інші повноваження.

Крім того, Автономна Республіка Крим має Конституцію Автономної Республіки Крим та здійснює нормативне регулювання щодо низки питань соціального та господарського значення. Нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим та рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим не можуть суперечити Конституції і законам України.

У системі нормативно-правових актів Закон України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» за юридичною силою займає таке саме місце, як і інші закони України.

До повноважень Автономної Республіки Крим віднесено також здійснення нормативного регулювання з таких питань:

- ✓ сільського господарства і лісів;
- ✓ меліорації і кар'єрів;
- ✓ мисливства і рибальства;
- ✓ санітарної і лікарняної служби;
- ✓ містобудування і житлового господарства;
- ✓ громадських робіт, ремесел та промислів, благодійництва;

- ✓ туризму, готельної справи та ярмарків;
- ✓ транспорту загального користування, автошляхів та водопроводів;
- ✓ музеїв, бібліотек, театрів, інших закладів культури та історико-культурних заповідників (ст. 137 Конституції України).

Нормативно-правові акти Верховної Ради АРК та рішення Ради міністрів АРК з цих питань не можуть суперечити Конституції і законам України і приймаються на їх виконання. Дія таких нормативно-правових актів Верховної Ради АРК з мотивів їх невідповідності Конституції та законам України може бути зупинена Президентом України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності.

Зазначені питання становлять коло конституційних повноважень Автономної Республіки Крим, у межах яких представницькі та виконавчі органи здійснюють свою діяльність самостійно. Крім того, законами України та Конституцією Автономної Республіки Крим (розділ II) передбачаються деякі інші повноваження.

Слід наголосити, що до прийняття Конституції України був прийнятий Закон України «Про Автономну Республіку Крим» (1995 р.), яким до повноважень АРК були віднесені такі питання, як:

- ✓ прийняття, тлумачення законів АРК та контроль за їх дотриманням;
- ✓ вирішення питань територіального устрою Автономної Республіки Крим, встановлення і зміна меж районів, населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування міст, сіл;
- ✓ визначення повноважень і порядку діяльності республіканських органів та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян;
- ✓ визначення структури і пріоритетних напрямів розвитку економіки республіки, забезпечення науково-технічного процесу, створення й функціонування вільних економічних зон відповідно до законодавства України;
- ✓ ліцензування і квотування вивозу продукції власного виробництва на експорт;
- ✓ встановлення доходів, що надходять на утворення бюджету;
- ✓ вирішення питань екологічної безпеки, раціонального використання, охорони, відтворення природних ресурсів, оголошення карантину і зон стихійного лиха;

✓ здійснення політики в галузі освіти, культури, охорони здоров'я, фізичної культури й спорту, соціального забезпечення, а також охорони і використання пам'яток історії та культури;

✓ регулювання внутрішніх міграційних процесів, розробка й проведення науково-обґрунтованої демографічної політики, програм урбанізації і житлового господарства.

Згідно із зазначеним Законом Автономній Республіці Крим надавалося право самостійно вирішувати питання, які віднесені до її відання Конституцією України, цим законом, а також Конституцією Автономної Республіки Крим, яка приймається її Верховною Радою, затверджується Верховною Радою України і після цього стає складовою частиною законодавства України.

Другою важливою особливістю правового статусу Автономної Республіки Крим є те, що крім наданих повноважень, вона має свої органи державної влади і місцевого самоврядування, які здійснюють зазначені повноваження.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим є представницьким органом, повноваження, порядок формування і діяльності якого визначаються Конституцією України, Законом України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» від 10 лютого 1998 року, Конституцією Автономної Республіки Крим (глава 6, ст. 21-33).

В Конституції Автономної Республіки Крим, на відміну від попередніх законодавчих актів, визнано Верховну Раду як представницький, а не законодавчий орган влади. Таке положення відповідає ст. 75 цієї Конституції, за якою єдиним органом законодавчої влади в Україні є виключно парламент України – Верховна Рада України.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим складається зі 100 депутатів, частина з яких здійснює свої функції на постійній основі, частина поєднує їх з виробничою та іншою діяльністю. Зазначений орган працює сесійно. Строк повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим становить п'ять років.

Для ведення нормотворчої роботи, підготовки та подальшого розгляду рішень і постанов з питань, віднесених до повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, з числа її депутатів утворюються постійні комісії.

Конституцією Автономної Республіки Крим (п. 2 ст. 26) до повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим віднесено 36 найважливіших повноважень, які вона вирішує самостійно. Це, зокрема,

прийняття Конституції Автономної Республіки Крим, призначення чергових виборів депутатів її Верховної Ради, прийняття рішення про проведення республіканського (місцевого) референдуму, затвердження бюджету Автономної Республіки Крим та інше.

Із зазначених питань, що мають нормативно-правовий характер, Верховна Рада Автономної Республіки Крим з питань приймає постанови, а з питань організаційно-розпорядчого характеру – рішення (ст. 27 Конституції Автономної Республіки Крим).

Органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим є Рада міністрів. Згідно зі ст. 35 Конституції Автономної Республіки Крим Рада міністрів формується і є відповідальна перед Верховною Радою, і не більше двох разів на рік подає звіт про свою діяльність у цілому (комплексний), а також щоквартально подає письмову інформацію про стан справ у соціально-економічній, культурній та інших сферах.

Конституцією Автономної Республіки Крим встановлено, що правосуддя здійснюється судами, що належать до єдиної системи судів України. Тому вони не мають і не можуть мати жодних особливостей, пов'язаних зі статусом автономії (глава 8, ст. 39-40).

Місцеве самоврядування Автономної Республіки Крим має здійснюватися у повному обсязі відповідно до Конституції (розділ XI «Місцеве самоврядування») та законів України з певними особливостями, що передбачені Конституцією Автономної Республіки Крим (розділ IV «Місцеве самоврядування в Автономній Республіці Крим»).

Конституцією України, крім того, передбачено, що в Автономній Республіці Крим діє представництво Президента України. Необхідність його впливає зі статусу Президента як глави держави і гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини й громадянина. Згідно з Конституцією України статус Представництва Президента України визначається законом України.

Відповідно до Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» 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 (ст. 1). Представництво утворюється Президентом України і безпосередньо йому підпорядковується. Його очолює Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим.

У своїй діяльності Представництво керується Конституцією України, законами України, указами і розпорядженнями Президента України та актами Кабінету Міністрів України.

Діяльність Представництва ґрунтується на принципах верховенства права, законності, гласності, поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів.

Представництво є юридичною особою, має печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням, рахунки в установах банків України. На будинку, де розміщується Представництво, встановлюються Державний Прапор України і вивіска з назвою «Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим».

Відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 р. тимчасово окупована територія України є невід'ємною частиною території України, на яку поширюється дія Конституції та законів України. Датою початку тимчасової окупації є 20 лютого 2014 року (ст. 1). Тимчасово окупованою територією визначається:

1) сухопутна територія Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, внутрішні води України цих територій;

2) внутрішні морські води і територіальне море України навколо Кримського півострова, територія виключної (морської) економічної зони України вздовж узбережжя Кримського півострова та прилеглого до узбережжя континентального шельфу України, на які поширюється юрисдикція органів державної влади України відповідно до норм міжнародного права, Конституції та законів України;

3) надра під вище зазначеними територіями, і повітряний простір над цими територіями.

Правовий режим тимчасово окупованої території передбачає особливий порядок забезпечення прав і свобод громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території. Відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» державні органи та органи місцевого самоврядування, утворені відповідно до Конституції та законів України, їх посадові та службові особи на тимчасово окупованій території діють лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Будь-які органи, їх посадові та службові особи на тимчасово окупованій території та їх діяльність вважаються незаконними, якщо ці органи або особи створені, обрані чи

призначені у порядку, не передбаченому законом. Будь-який акт (рішення, документ), виданий органами та/або особами, передбаченими частиною другою цієї статті, є недійсним і не створює правових наслідків. Встановлення зв'язків та взаємодія органів державної влади України, їх посадових осіб, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з незаконними органами (посадовими особами), створеними на тимчасово окупованій території, допускається виключно з метою забезпечення національних інтересів України, захисту прав і свобод громадян України, виконання міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, сприяння відновленню в межах тимчасово окупованої території конституційного ладу України.

ЛЕКЦІЯ 15.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

1. Концепція місцевого самоврядування в Конституції України.
2. Принципи, завдання та функції місцевого самоврядування.
3. Поняття системи місцевого самоврядування та її елементи.
4. Гарантії місцевого самоврядування.

1. Концепція місцевого самоврядування в Конституції України.

Нова Конституція України була прийнята 28 червня 1996 року. Вона характеризує Україну, як суверенну, незалежну, демократичну, соціальну, правову державу (ст. 1). Важливою ознакою Конституції є те, що у ній зафіксовано принцип визначення та гарантованості місцевого самоврядування (ст. 7).

Прикметно, що у Конституції місцеве самоврядування розглядається різнобічно як складне, сукупне, політико-правове явище, яке виступає в різних іпостасях.

Конституція України 1996 р. відповідно до положень Європейської Хартії місцевого самоврядування, поряд з такими фундаментальними принципами як народовладдя, суверенітет і незалежність України, поділ державної влади та інші, в окремій статті (ст. 7) проголошує принцип визнання та гарантованості місцевого самоврядування. Конституції не тільки європейських, але й інших світових держав, містять подібні положення.

Що означає визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу?

По-перше, місцеве самоврядування, як публічна влада територіальної громади, є складовою і невід'ємною частиною конституційного ладу і характеризується так само. Тобто, йдеться про безумовне дотримання, в першу чергу, прав і свобод людини і громадянина, а органи і посадові особи повинні діяти відповідно до Конституції та законів України.

По-друге, визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу України означає також встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні всіх питань місцевого значення.

По-третє, віднесення інституту місцевого самоврядування до засад конституційного ладу, до того ж, означає неможливість його скасування чи обмеження.

Як зазначається в ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З даного конституційного положення прямо випливає, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиного державного механізму і в силу цього місцеве самоврядування можна розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади.

Як особлива форма реалізації належної народіві влади місцеве самоврядування характеризується такими аспектами:

✓ Місцеве самоврядування має особливого суб'єкта – територіальну громаду. Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо або через органи місцевого самоврядування;

✓ Місцеве самоврядування займає окреме місце у політичній системі (в механізмі управління суспільством і державою). Місцеве самоврядування, його органи, згідно Конституції України, не входять до механізму державної влади, хоч 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, по-перше, і місцеве самоврядування, і державна влада мають одне джерело – народ (ч. 1 ст. 5 Конституції України); по-друге, органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади (ст. 143 Конституції України) і стан їх реалізації контролюється

відповідними органами виконавчої влади. Таке становище місцевого самоврядування у політичній системі дозволяє характеризувати його як самостійну (поряд з державною владою) форму публічної влади – публічну владу територіальної громади. Самостійність місцевого самоврядування гарантується Конституцією України, стаття 145 якої передбачає, що права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку, а стаття 142 визначає матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

✓ Місцеве самоврядування має особливий об'єкт управління – 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».

Проте, концептуальне положення, що місцеве самоврядування є специфічною формою народовладдя, в окремих працях українських і зарубіжних істориків заперечується.

Зокрема, стверджується, що право на місцеве самоврядування не має свого позадержавного джерела і є властивим правом територіальної громади, а органи місцевого самоврядування розглядаються як конституційно встановлена організаційно-правова форма участі громадян в управлінні державними справами і реалізації своїх суб'єктивних прав у цій сфері.

Конституція України (ст. 140) визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через представницькі органи: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Більш детальне нормативне визначення місцевого самоврядування дається в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»: «Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України».

Слід зазначити, що нормативне визначення місцевого самоврядування у Конституції дещо відрізняється від сформульованого в Європейській Хартії місцевого самоврядування. На відміну від Хартії, Конституція України на перше місце ставить не органи місцевого самоврядування, а територіальну громаду – первинний суб'єкт місцевого самоврядування. Таким чином, Конституція України регулює питання місцевого самоврядування, виходячи в основному з концептуальних положень громадянської теорії місцевого самоврядування. Цим і обумовлена певна специфіка конституційної концепції. А саме, Конституція України визнає право самостійно вирішувати питання місцевого значення лише за певними територіальними громадами – жителями «природних» адміністративно-територіальних одиниць, тобто поселень або населених пунктів (сіл, кількох сіл, селищ та міст).

Право територіальної громади на місцеве самоврядування забезпечується правом кожного громадянина України брати участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. При цьому будь-які обмеження цього права забороняються.

Варто наголосити, що Конституція України гарантує громадянам України:

- ✓ право обирати і бути обраним до органів місцевого самоврядування;
- ✓ право брати участь у місцевих референдумах;
- ✓ право рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування;
- ✓ право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Таким чином, місцеве самоврядування постає як органічна єдність прав і обов'язків територіальної громади при вирішенні питань місцевого значення. Наслідки за вирішення питань місцевого значення лягають на систему місцевого самоврядування. Необхідно звернути увагу на те, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть потрійну відповідальність, а саме:

- ✓ перед територіальною громадою (жителями відповідного населеного пункту);
- ✓ перед державою;
- ✓ перед фізичними та юридичними особами.

2. Принципи, завдання та функції місцевого самоврядування.

Принципи місцевого самоврядування – це вихідні основи, відповідно до яких здійснюється організація і функціонування місцевого самоврядування.

Принципи місцевого самоврядування встановлені Конституцією України та Європейською хартією місцевого самоврядування, а їх конкретизацію здійснено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (зокрема ст. 4). Ці принципи охоплюють всі аспекти організації і функціонування місцевого самоврядування. Умовно їх можна поділити на дві групи – загальні (основні) та спеціальні. Щодо загальних принципів, то вони здійснюють визначальний вплив на всі сфери місцевого самоврядування, а спеціальні – притаманні тільки окремим сферам місцевого самоврядування.

Згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до загальних принципів місцевого самоврядування віднесено такі:

- ✓ народовладдя;
- ✓ законність;
- ✓ гласність;
- ✓ колегіальність;
- ✓ поєднання місцевих і загальнодержавних інтересів;
- ✓ виборність;
- ✓ правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність територіальних громад та їх органів в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;
- ✓ підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами, їх органами та посадовими особами;
- ✓ державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування;
- ✓ судовий захист прав місцевого самоврядування.

Названі принципи, з одного боку, мають самостійне значення, з іншого – тісно взаємодіють між собою. Всі разом вони становлять цілісну систему принципів, які визначають організацію та функціонування місцевого самоврядування.

Щодо базового принципу народовладдя у діяльності місцевого самоврядування, то він зводиться до того, що джерелом місцевої влади, який наділив її повноваженнями, є весь народ, хоча носієм влади для кожного муніципалітету є відповідна йому територіальна громада.

У системі загальних принципів особливо варто виокремити роль принципу законності та наголосити на специфіку його застосування в

системі місцевого самоврядування. Тобто, місцеве самоврядування – влада підзаконна і всі елементи системи місцевого самоврядування повинні неухильно дотримуватись вимог закону та інших нормативно-правових актів державної влади.

Принцип гласності місцевого самоврядування передбачає прозорість діяльності органів місцевої влади, їх підконтрольність, звітування перед громадою. Гласність є тим інструментом, що реалізує демократичні відносини, створює перешкоди для узурпації влади як в центрі, так і на місцях.

Згідно Закону органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. За дотриманням державних інтересів органами місцевого самоврядування здійснюється державний контроль.

Дотримання принципу виборності місцевого самоврядування є запорукою демократичної зміни влади і перепорою узурпації влади на місцевому рівні. Цей принцип реалізується шляхом представництва осіб із числа жителів конкретної територіальної громади у відповідному органі місцевого самоврядування. Організаційна форма, що реалізує таке представництво – вибори депутатів місцевих рад та їх голів.

Принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування означає незалежність місцевої влади у вирішенні питань місцевого значення. Організаційно-правова самостійність впливає з того, що органи місцевого самоврядування є юридичними особами і законодавчо наділяються власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно, під свою відповідальність, згідно закону.

Зазначимо, що принцип підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб впливає із того, що територіальна громада є носієм влади місцевого самоврядування, а його органи та посадові особи є представниками громади, котрі обираються шляхом виборів. Підконтрольність та підзвітність органів місцевої влади перед громадою фіксується статтею 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність.

Щодо спеціальних принципів місцевого самоврядування, то вони мають досить розгалужену систему. Так, наприклад, до спеціальних принципів у сфері місцевих фінансів можна віднести:

- ✓ збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів;
- ✓ фінансування державою витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування даних законом повноважень, органів виконавчої влади;
- ✓ самостійність місцевих бюджетів;
- ✓ фінансова підтримка місцевого самоврядування державою тощо.

З принципами місцевого самоврядування тісно переплітаються завдання та функції. Основними завданнями місцевого самоврядування є:

- ✓ зміцнення засад конституційного ладу України;
- ✓ забезпечення реалізації конституційних прав людини і громадянина;
- ✓ створення умов для забезпечення життєво важливих потреб та законних інтересів населення;
- ✓ розвиток місцевої демократії.

Відповідно поставлених завдань визначають і функції місцевого самоврядування. Під ними розуміються основні напрями діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування з вирішення завдань муніципальної діяльності. Основними функціями місцевого самоврядування є:

- ✓ залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення;
- ✓ володіння, використання та управління комунальною власністю;
- ✓ забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території;
- ✓ надання соціальних послуг населенню;
- ✓ забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян;
- ✓ соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян;
- ✓ захист прав місцевого самоврядування.

Зазначимо, що функції місцевого самоврядування знайшли своє закріплення у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» у вигляді предметів відання органів місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування, як важливий інститут публічної влади, є одним із визначальних елементів демократичного устрою держави, про що свідчать відповідні положення Конституції України і законів України.

Реальність функціонування місцевого самоврядування визначається, в першу чергу, матеріальними і ядування.

Конституція України (ст. 142) до матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування відносить: фінансовими ресурсами, якими розпоряджається територіальна громада, що в сукупності становлять матеріальну і фінансову основу місцевого самовр

- ✓ рухоме і нерухоме майно;
- ✓ доходи місцевих бюджетів, інші кошти;
- ✓ землю, природні ресурси, що знаходяться у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Тобто, у матеріально-фінансовому плані місцеве самоврядування відокремлене від держави. До того ж, місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів.

Провідне місце у структурі матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування займає комунальна власність. Конституція України 1996 року визначає комунальну власність як самостійну форму власності, суб'єктами якої є територіальні громади села (кількох сіл у разі добровільного об'єднання у сільську громаду їх жителів), селища, міста, району в місті.

Наголошуємо, що від імені та в інтересах територіальних громад повноваження щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності можуть здійснювати відповідні органи місцевого самоврядування.

Територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на:

- ✓ рухоме і нерухоме майно;
- ✓ доходи місцевих бюджетів, інші кошти;
- ✓ землю, природні ресурси;
- ✓ корпоративні права в юридичних особах, у тому числі банках, страхових компаніях чи інших господарських товариствах;
- ✓ майно житлового фонду;
- ✓ нежитлові приміщення;

✓ заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права;

✓ рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження.

✓ спадщина, визнана судом відумерлою, переходить у власність територіальної громади за місцем відкриття спадщини.

Підставою для набуття права комунальної власності є передача майна територіальним громадам безоплатно державою, іншими суб'єктами права власності, а також майнових прав, створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом.

Суб'єктами господарювання комунального сектору економіки є:

✓ юридичні особи, єдиним учасником (засновником) яких є територіальна громада;

✓ юридичні особи, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать територіальній громаді або частка територіальної громади становить величину, що забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на діяльність таких юридичних осіб.

Органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, укласти договори в рамках публічно-приватного партнерства, у тому числі концесійні договори, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду.

Доцільність, порядок та умови відчуження об'єктів права комунальної власності визначаються відповідною радою. Доходи від відчуження об'єктів права комунальної власності зараховуються до відповідних місцевих бюджетів і спрямовуються на фінансування заходів, передбачених бюджетами розвитку.

Право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів.

Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальних громад і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом

Реєстр об'єктів права комунальної власності територіальної громади складає відповідна сільська, селищна, міська рада.

На регіональному рівні районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм.

Органи місцевого самоврядування отримані вищеназваним шляхом кошти розміщують на спеціальних рахунках установ банків України та витрачають їх відповідно до положень про ці кошти, що затверджуються відповідною радою.

3. Поняття системи місцевого самоврядування та її елементи.

Система місцевого самоврядування в Україні включає:

- ✓ територіальну громаду;
- ✓ сільську, селищну, міську раду;
- ✓ сільського, селищного, міського голову;
- ✓ виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- ✓ районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- ✓ органи самоорганізації населення.

Територіальна громада села, селища, міста є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм її функцій і повноважень.

Формами участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення є:

- 1) місцевий референдум;
- 2) загальні збори (конференція) жителів;
- 3) місцева ініціатива;
- 4) громадські слухання;
- 5) участь жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету;
- 6) публічні консультації;

7) консультативно-дорадчий орган при органах та/або посадових особах місцевого самоврядування;

8) громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

9) інші форми участі, що не суперечать закону.

Участь територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення може здійснюватися безпосередньо та/або з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, якщо інше не передбачено законом.

Місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування.

На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади.

Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території.

Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми.

Формою безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення є загальні збори (конференція) жителів.

Загальні збори жителів можуть проводитися на території всієї територіальної громади або в окремих її частинах (у межах міста, одного чи кількох районів у місті, села, селища, мікрорайону, кварталу, вулиці, майдану, площі, бульвару, проспекту, шосе, шляху, провулка, узвозу, проїзду, будинку).

У випадках, визначених статутом територіальної громади, може скликатися конференція жителів. Обрання делегатів конференції жителів здійснюється на загальних зборах жителів, що передують конференції жителів та проводяться у межах дрібніших частин території територіальної громади (у межах міста, одного чи кількох районів у місті, села, селища, мікрорайону, кварталу, вулиці, майдану, площі, бульвару, проспекту, шосе, шляху, провулка, узвозу, проїзду, будинку).

Рішення загальних зборів (конференції) жителів приймаються більшістю голосів жителів з правом голосу, які беруть участь у відповідних

зборах (конференції), оформлюються протоколом та підлягають врахуванню органами місцевого самоврядування у їхній діяльності.

Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і надавати їм частину власної компетенції, фінанси та майно. Їх повноваження визначається спеціальним законом.

Жителі мають право ініціювати розгляд радою у порядку місцевої ініціативи будь-якого питання, віднесеного до повноважень органів місцевого самоврядування. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається статутом територіальної громади, рішенням районної, обласної ради. Місцева ініціатива розглядається на наступній черговій сесії ради з обов'язковим запрошенням членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи з правом на виступ. Розгляд радою місцевої ініціативи здійснюється відповідно до положень регламенту ради, що визначають порядок підготовки і розгляду питань порядку денного на сесії ради. За результатами розгляду місцевої ініціативи рада приймає рішення.

Територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися для обговорення питань з депутатами сільської, селищної, міської ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких заслуховувати зазначених осіб, порушувати питання та вносити пропозиції щодо вирішення питань місцевого значення.

Проведення громадських слухань є обов'язковим щодо:

- 1) прийняття, внесення змін до статуту територіальної громади;
- 2) проектів програмних документів (концепцій, програм, стратегій, планів), крім стратегічного плану розвитку територіальної громади та змін до нього;
- 3) проекту бюджету місцевого самоврядування;
- 4) інших питань, визначених законом або статутом територіальної громади.

Пропозиції щодо вирішення питань місцевого значення, внесені за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду з прийняттям відповідного рішення органами та посадовими особами місцевого самоврядування, до компетенції яких належить порушене питання, протягом 30 календарних днів з дня проведення громадських слухань. Рішення, прийняте за результатами розгляду пропозицій громадських слухань, підлягає оприлюдненню із зазначенням обґрунтування для врахування пропозиції чи вмотивованої відмови.

Органи чи посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані запросити представників ініціатора громадських слухань до участі в розгляді пропозицій, внесених за результатами громадських слухань, з правом на виступ.

Розгляд сільською, селищною, міською радою пропозицій, внесених за результатами громадських слухань, здійснюється відповідно до закону і прийнятих відповідно до нього положень регламенту ради, що визначають порядок підготовки і розгляду питань порядку денного на сесії ради.

Жителі мають право брати участь у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету шляхом внесення відповідних пропозицій. Органи місцевого самоврядування сприяють залученню жителів до процесу складання, розгляду, виконання місцевого бюджету і звітування про його виконання. Форми та порядок внесення пропозицій жителями щодо коштів місцевого бюджету визначаються рішенням ради або статутом територіальної громади. Пропозиції жителів щодо планування та розподілу коштів місцевого бюджету беруться до уваги відповідною радою.

Жителі мають право брати участь у публічних консультаціях, організованих органами місцевого самоврядування, шляхом внесення пропозицій щодо вирішення питань місцевого значення. Порядок проведення публічних консультацій органами місцевого самоврядування визначається законом.

Жителі можуть входити до складу та/або брати участь у роботі консультативно-дорадчих органів (у разі їх утворення) при органах та/або посадових особах місцевого самоврядування з метою підготовки пропозицій щодо вдосконалення їхньої роботи, участі в розробленні проектів актів, вирішенні інших питань, віднесених до повноважень зазначених органів та/або посадових осіб. Завдання, склад та організація роботи консультативно-дорадчих органів при органах та/або посадових особах місцевого самоврядування визначаються рішенням органу чи посадової особи, при яких вони утворені. Засідання консультативно-дорадчих органів можуть проводитися в режимі відеоконференції. Інформація щодо порядку денного, дати, місця та часу проведення засідання консультативно-дорадчого органу, а також рішення, прийняті за підсумками засідання, розміщуються на офіційному веб-сайті ради.

Громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування є формою громадського контролю, що

передбачає проведення його ініціатором аналізу діяльності відповідних органів та посадових осіб, підготовки висновків та пропозицій. Органи та посадові особи місцевого самоврядування сприяють проведенню громадського оцінювання їхньої діяльності. Предметом громадського оцінювання є діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, пов'язана із здійсненням ними своїх повноважень, прийняттям та виконанням рішень. Аналіз діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування проводить ініціатор громадського оцінювання, який здійснює діяльність на території відповідної територіальної громади.

Висновки та пропозиції, підготовлені за результатами громадського оцінювання, мають бути розглянуті виконавчим комітетом сільської, селищної, міської ради за участю його ініціаторів протягом 30 робочих днів з дня їх надходження, а місцевою радою - на наступній черговій сесії ради. За наслідками розгляду висновків та пропозицій, підготовлених за результатами громадського оцінювання, відповідна рада, виконавчий комітет приймає рішення, яке підлягає оприлюдненню.

Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України.

Рішення сільської, селищної, міської ради може бути зупинено сільським, селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради. Якщо рада двома третинами депутатів від загального складу ради відхилила зауваження голови, то воно набирає чинності.

Повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради можуть бути достроково припинені у випадках:

- ✓ якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції України, законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом;

- ✓ якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її повноважень;

- ✓ передбачених законами України «Про військово-цивільні адміністрації», «Про правовий режим воєнного стану».

Повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті ради можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму.

Питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради за рішенням місцевого референдуму може бути порушене сільським, селищним, міським головою, а також не менш як однією десятою частиною громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу.

У разі дострокового припинення повноважень ради позачергові місцеві вибори призначаються Верховною Радою України не пізніше ніж у дев'яностоденний строк з дня дострокового припинення повноважень відповідної ради. Порядок проведення позачергових виборів рад визначається законом про вибори. Сільська, селищна, міська, районна в місті рада, щодо якої місцевим референдумом прийнято рішення про дострокове припинення повноважень, а також місцева рада, щодо якої Верховна Рада України прийняла рішення про призначення позачергових виборів, продовжує діяти до обрання нового складу відповідної ради.

Повне найменування сільської, селищної, міської ради як юридичної особи публічного права складається з частини, яка відповідає назві відповідної територіальної громади, загального найменування представницького органу місцевого самоврядування (сільська, селищна, міська рада) та назви відповідних району, області, Автономної Республіки Крим у родовому відмінку. Скорочене найменування сільської, селищної, міської ради як юридичної особи публічного права не містить назви відповідних району, області, Автономної Республіки Крим.

Найменування районної у місті ради (у разі її створення) як юридичної особи публічного права є похідним від назви відповідних району в місті та міста.

Найменування районної ради як юридичної особи публічного права складається з частини, яка відповідає назві відповідного району, загального найменування представницького органу місцевого самоврядування (районна рада) та назви відповідної області, Автономної Республіки Крим у родовому відмінку.

Найменування обласної ради як юридичної особи публічного права складається з частини, яка відповідає назві відповідної області, та загального найменування представницького органу місцевого самоврядування (обласна рада).

Найменування виконавчого органу сільської, селищної, міської, районної у місті ради (у разі її створення) як юридичної особи публічного права складається з відповідного загального найменування виконавчого органу (виконавчий комітет, відділ, управління, інші створювані радами

виконавчі органи), сфери або галузі діяльності такого виконавчого органу (крім виконавчого комітету) та найменування відповідного представницького органу місцевого самоврядування у родовому відмінку.

Виконавчі органи рад – органи, які створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених законами.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. У сільських радах, що їх представляють територіальні громади, які налічують до 600 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях. Він не може бути депутатом будь-якої ради, поєднувати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої роботи у поза-робочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток.

Сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на 5 років.

Сільська, селищна, міська рада може прийняти рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові.

Рішення про проведення місцевого референдуму про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови приймається сільською, селищною, міською радою як за власною ініціативою, так і на вимогу не менш як однієї десятої частини громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу.

Під час здійснення наданих повноважень сільський, селищний, міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним – перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України та законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Голова районної, обласної, районної у місті (у разі її створення) ради обирається відповідною радою із-поміж її депутатів у межах строку повноважень ради таємним голосуванням. У своїй діяльності голова районної, обласної, районної у місті ради є підзвітним раді і може бути звільнений з посади радою, якщо за його звільнення проголосувало не менш як дві третини депутатів від загального складу ради шляхом таємного голосування. Питання про звільнення голови ради може бути внесено на розгляд ради на вимогу не менше третини депутатів від загального складу ради.

Строк повноважень місцевих рад - п'ять років. Місцева рада вважається правомочною за умови обрання не менш як двох третин депутатів від загального складу ради. Якщо до ради обрано менше двох третин її складу, до обрання необхідної кількості депутатів продовжує здійснювати повноваження рада попереднього скликання. У разі дострокового припинення повноважень деяких депутатів, внаслідок чого до складу ради входить менш як дві третини депутатів, до обрання необхідної кількості депутатів така рада вважається правомочною за наявності більше половини депутатів від загального складу ради.

Місцева рада проводить свою роботу сесійно. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради. Сесія ради скликається за необхідності, але не менше одного разу на квартал, та є правомочною, якщо в її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради. Повноваження депутата ради починаються з моменту офіційного оголошення відповідною територіальною виборчою комісією на сесії ради рішення про підсумки виборів та визнання повноважень депутатів і закінчуються в день першої сесії ради нового скликання.

4. *Гарантії місцевого самоврядування.*

Формування в Україні демократичної, правової держави, громадянського суспільства безпосередньо пов'язане з проблемою розвитку та становлення інституту місцевого самоврядування, закріплення належних механізмів його гарантування.

Так, на сьогодні в науці конституційного права відсутній єдиний підхід до визначення поняття гарантій місцевого самоврядування. Проте, думки науковців все ж таки сходяться до того, що під гарантіями слід розуміти правові, організаційні та матеріально-фінансові умови для діяльності населення щодо вирішення питань місцевого значення.

Г. Абасов виділяє таке специфічне коло ознак, притаманне гарантіям місцевого самоврядування, як:

1) Нормативність, яка полягає у тому, що гарантії прав місцевого самоврядування насамперед закріплені в Конституції та законодавстві України.

2) Системність, яка зумовлюється, в першу чергу тим, що місцеве самоврядування являє собою відповідну систему, яка має внутрішню структуру та диференціацію.

3) Цілеспрямованість, тобто, забезпечення відносин місцевого самоврядування відповідно до конкретно поставленої мети.

4) Матеріальність. Ця ознака характеризується тим, що обов'язковою передумовою можливої та належної поведінки особами, які здійснюють владні повноваження при участі у здійсненні органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами своєї компетенції слугують правові акти, які визначають умови, за наявності яких певні особи набувають конкретного суб'єктивного права і несуть відповідний юридичний обов'язок.

5) Процесуальність, яка полягає у тому, що реалізація наперед поставленої мети вимагає конкретних дій, без яких неможливе досягнення позитивного результату.

6) Структурованість, яка простежується в тому, що так як органи місцевого самоврядування, як і будь-який механізм мають певну структуру в процесі здійснення ними своїх повноважень, то й гарантії, які забезпечують їх повноцінне функціонування теж мають відповідну внутрішню структуру.

Так, гарантії місцевого самоврядування поділяються на загальні та спеціальні. Серед загальних гарантій виокремлюють економічні, політичні, духовні засади суспільства і держави, що створюють реальну

можливість розвитку і виконання завдань та функцій місцевого самоврядування. Політичні гарантії місцевого самоврядування в Україні закріплено у ст. 7 Конституції, де записано, що в Україні визнається й гарантується місцеве самоврядування.

Спеціальні або юридичні гарантії – це правові засоби забезпечення функціонування системи місцевого самоврядування. Вони закріплені в законодавстві, а також статутах громади і актах органів місцевого самоврядування.

Важливою гарантією незалежної діяльності місцевого самоврядування є гарантія невтручання у їх діяльність місцевих виконавчих органів. Прийняті акти органів місцевої влади в межах їх повноважень є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

Правовою основою захисту прав місцевого самоврядування є ст. 145 Конституції України, в якій сказано, що права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку. У той же час, ст. 71 Закону про місцеве самоврядування визначає, що «органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, тобто органів та посадових осіб місцевого самоврядування». Тобто, закон визначає перелік суб'єктів, акти яких можуть бути оскаржені у суді органами місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування не є суб'єктами звернення до Конституційного Суду з питань невідповідності нормативно-правових актів Конституції. Навіть, якщо ці акти порушують права територіальної громади, звернутися до Конституційного Суду в інтересах місцевого самоврядування мають право лише визначені законом суб'єкти.

Місцеві державні адміністрації є підзвітними відповідним районним, обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів, підзвітними і підконтрольними у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, а також у виконанні рішень рад з цих питань.

Районна, обласна рада може шляхом таємного голосування висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові районної, обласної державної адміністрації висловили не менш як дві третини депутатів від загального складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

Місцеві органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації, а також громадяни несуть встановлену законом відповідальність перед органами місцевого самоврядування за заподіяну місцевому самоврядуванню шкоду їх діями або бездіяльністю, а також у результаті невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність у порядку, визначеному законом та прийнятими відповідно до нього статутом територіальної громади, рішенням районної чи обласної ради.

Територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень.

Шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування - за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом.

ПЕРЕЛІК ПИТАНЬ ДО ЕКЗАМЕНУ З КУРСУ
«КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ»

1. Поняття, предмет та метод конституційного права.
2. Конституційно-правові норми: зміст і структура.
3. Класифікація конституційно-правових норм.
4. Система конституційного права.
5. Конституційно-правові інститути.
6. Конституційно-правові відносини: зміст і структура.
7. Юридичні факти як елементи конституційно-правових відносин, їх особливості і види.
8. Джерела конституційного права України.
9. Місце конституційного права у національній правовій системі.
10. Конституційний лад України: поняття та сутність.
11. Загальні принципи конституційного ладу України.
12. Спеціальні принципи конституційного ладу України.
13. Закріплення конституційного ладу України.
14. Конституція: поняття та сутність.
15. Структура Конституції України 28 червня 1996 року.
16. Сфера функціонального призначення Основного Закону України.
17. Ознаки Основного Закону України.
18. Процедура внесення змін до Конституції України.
19. Поняття та зміст правового статусу людини і громадянина.
20. Види правового статусу людини і громадянина.
21. Структура конституційно-правового статусу людини і громадянина.
22. Юридичний обов'язок, як невід'ємний елемент правового статусу людини, та його структура.
23. Правові підстави обмеження прав людини і громадянина.
24. Права людини в умовах особливих правових режимів надзвичайного та воєнного стану.
25. Поняття та способи набуття громадянства .
26. Правовий статус громадянина України.
27. Принципи громадянства в Україні.
28. Способи набуття громадянства України.
29. Умови прийняття до громадянства України.
30. Підстави припинення та втрати громадянства України.

31. Засади конституційно-правового статусу іноземців та осіб без громадянства в Україні.
32. Специфічні санкції та спеціальні заходи адміністративного примусу за порушення законодавства, які застосовуються до іноземців та осіб без громадянства в Україні.
33. Правовий статус біженців в Україні.
34. Правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні.
35. Гарантії прав внутрішньо переміщених осіб.
36. Правове регулювання міграції в Україні.
37. Покоління прав людини.
38. Основні концепції прав людини.
39. Класифікація прав і свобод людини та громадянина.
40. Основні обов'язки людини і громадянина.
41. Гарантії прав та свобод людини і громадянина.
42. Система національного механізму захисту прав людини.
43. Міжнародний механізм захисту прав людини.
44. Поняття релігії, свободи совісті, світогляду та віросповідання.
45. Конституційне право людини на свободу світогляду і віросповідання.
46. Релігійні організації: поняття, ознаки, види.
47. Порядок створення та діяльності релігійних організацій в Україні.
48. Особливості взаємовідносин держави і релігійних організацій.
49. Історія розвитку виборчої системи в Україні.
50. Основні принципи виборів.
51. Поняття і види виборчого права.
52. Поняття і види виборчих систем.
53. Стадії виборчого процесу.
54. Референдум як спосіб ухвалення принципово важливих нормативно-правових та політичних рішень .
55. Референдум як політико-правовий інститут.
56. Види референдумів.
57. Особливості законодавчого врегулювання референдуму.
58. Загальна характеристика Закону України «Про всеукраїнський референдум».
59. Стадії та етапи процедури проведення референдуму.

60. Правові умови ініціювання, призначення і проведення референдуму в Україні.
61. Правові обмеження проведення референдуму.
62. Гарантії права громадян на участь у референдумі.
63. Верховна Рада – парламент України.
64. Конституційний склад та структура Верховної Ради України.
65. Законодавчий процес та інші парламентські процедури.
66. Конституційно-правовий статус народного депутата України.
67. Інститут глави держави в світі: історія становлення та розвитку.
68. Місце та роль президента України в системі органів державної влади.
69. Повноваження Президента України.
70. Дострокове припинення повноважень Президента України.
71. Поняття виконавчої влади, система її органів.
72. Елементи конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України.
73. Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим і підвідомчими їй органами.
74. Взаємодія Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями.
75. Роль і місце суду в системі органів державної влади.
76. Функціональне призначення органів прокуратури в механізмі забезпечення конституційної безпеки.
77. Загальні засади функціонування інституту адвокатури в Україні.
78. Адміністративно-територіальний устрій України: поняття, принципи та система.
79. Правовий статус адміністративно-територіальних одиниць.
80. Спеціальний статус міст Києва і Севастополя.
81. Автономна Республіка Крим: історія становлення та особливості конституційно-правового статусу.

82. Концепція місцевого самоврядування в Конституції України.
83. Принципи, завдання та функції місцевого самоврядування.
84. Поняття системи місцевого самоврядування та її елементи.
85. Гарантії місцевого самоврядування.
86. Конституційний Суд України – єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні.
87. Порядок формування Конституційного Суду України, його структура та склад.
88. Функції та повноваження Конституційного Суду України.
89. Форми звернення до Конституційного Суду України.
90. Конституційна скарга.

ДЖЕРЕЛА ДО ТЕМ КУРСУ
«КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

1. Конституція України
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Конституція України. Науково-практичний коментар [текст]. – Київ: Видавничий дім «Професіонал», 2020.– 290с.
3. Про громадянство України: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 13, ст.65.
4. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України. Відомості Верховної Ради України, (ВВР), 2012, № 19-20, ст.179.
5. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України. Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1991, № 25, ст.283.
6. Про громадські об'єднання: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2013, № 1, ст.1.
7. Про політичні партії в Україні: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 23, ст.118.
8. Про національні меншини (спільноти) України: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2023 р., № 46, стор. 3, ст. 114.
9. Про звернення громадян: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 47, ст.256.
10. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 20, ст.99.
11. Виборчий кодекс України, 2019. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2020, № 7, № 8, № 9, ст.48.
12. Про статус народного депутата України: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 3, ст. 17.
13. Про комітети Верховної Ради України: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст.134.
14. Про Центральну виборчу комісію: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 36, ст.448.
15. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14-15, № 16-17, ст.133.
16. Про Рахункову Палату Верховної Ради України: Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 36, ст.360.

17. Про місцеві державні адміністрації: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 20-21, ст.190.
18. Про судоустрій та статус суддів: Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 31, ст.545.
19. Про Вищу раду правосуддя: Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 7-8, ст.50.
20. Про Конституційний Суд України: Закон України. Голос України від 02.08.2017. № 141.
21. Про прокуратуру: Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 2-3, ст.12. Зі змінами.
22. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170.
23. Про столицю України місто-герой Київ: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 11, ст. 79.
24. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 5-6, ст.43.
25. Європейська Хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року, в ред. 2009 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
26. Загальна декларація прав людини (ООН, 1948). URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_015
27. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1990. № 31. Ст. 429.
28. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 26 січня 2021 р. Голос України. від 10.04.2021- № 67.
29. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. С. 222.
30. Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпичмент):Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2019, № 40, ст.212.
31. Акт проголошення незалежності України: постанова Верховної Ради Української РСР від 24.08.1991 р. № 1427-XII // Відом. Верхов. Ради України. 1991. № 38. Ст. 502. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12#Text>

32. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. № 5-XII // Відом. Верхов. Ради УРСР. 1990. № 31. Ст. 429. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>
33. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text
34. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text 7.
35. Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 23 травня 1969р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118#Text
36. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 30. Ст. 260.
37. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 р. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 50. ст.540.
38. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08 липня 2011 року. Офіційний вісник України від 12.08.2011. 2011. № 59. Ст. 83. Ст. 2347
39. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII: Офіційний вісник України. 2014. № 36. Ст. 957.
40. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
41. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF/conv#Text>
42. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995 р. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 19. Ст. 134.
43. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 р. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 40. Ст. 290.
44. Конституційне право України : підручник / І. М. Алмаші, М. М. Алмаші, І. М. Берназюк [та ін.]; рец. : С. В. Бобровник, В. О. Серьогін, А. Б. Медвідь. – Вид. 11-те перероб., та допов. – Ужгород : РІК-У, 2023. – 536 с. – (Присвячене 30-ій річниці заснування юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»).

45. Конституційне право : навч. посібник / Д. Терлецький, М. Афанасьєва, Ю. Батан [та ін.] ; за заг. ред. Д. Терлецького ; НУ «Одес. юрид. академія». – Одеса : Фенікс, 2023. – 584 с.

46. Конституційне право України: навчально-методичний посібник для здобувачів вищої освіти.- Одеса, 2020. - 242 с.

47. Конституційне право: підручник / за загальною редакцією М.І. Козюбри./ Ю.Г. Барабаш, О.М. Бориславська, В.М. Венгер, М.І. Козюбра, А.А. Мелешевич. К.: Ваіте, 2021. 528 с. Видано за підтримки Координатора проєктів ОБСЄ в Україні. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/9/d/489959_0.pdf

48. Слінько Т. М. Конституційне право України: Підручник. К.: Право. 2020. 592 с.

49. Права людини в особливих правових режимах: досвід України : монографія / Д. С. Терлецький, О. В. Марусяк, Ю. Д. Батан, М. В. Афанасьєва та ін. ; за заг. ред. д.ю.н., проф. М. В. Афанасьєвої. – Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. – 356 с.

50. Буханевич О.М., Кузніченко С.О., Мерник А.М. Зарубіжний досвід конституційно-правового регулювання обмеження прав людини в умовах надзвичайного та воєнного станів. Вісник Національної академії правових наук України. 2021. № 2. С. 56-65.

51. Галкін В.Л. Пенсійне забезпечення внутрішньо переміщених осіб в аспекті конституційного обов'язку держави Науково-теоретичний журнал «Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О.Дідоренка». 2021. № 1. С. 25-34. 11.

52. Герасимчук С.С. Правові засади розвитку громадянського суспільства в Україні в умовах перехідного періоду. Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». 2021. № 1. С. 26-20.

53. Грень Н.М. Гарантування правової політики недискримінації. Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». 2021. № 2. С. 17-20.

54. Грень Н.М. Розрізнення між поколіннями як підґрунтя дискримінації за віковою ознакою. Європейські перспективи. 2021. №2. С. 10-14. 1

55. Коломійцев П. Конституційний зміст норми закону під час розгляду конституційних скарг Конституційним Судом України. Підприємництво, господарство і право. 2021. № 6. С. 128- 134.

56. Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти. 2021. №7: спецвипуск до 25-ї річниці Конституції України: Творці української конституції: спогади та роздуми / упоряд. : І. М. Мищак, Н. Г. Іванова. 29 с.

57. Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти: Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів. 2021. № 5-6. 101 с.

58. Максимов С.І., Сатохіна Н.І. Верховенство права і надзвичайний стан: генезис проблеми. Вісник Національної академії правових наук України. 2021. № 2. С. 47-54.

59. Некряч А. І., Лопушинський І. П., Оленковська Л. П. Місцева влада України на шляху демократичного транзиту: політико-управлінські аспекти. Збірник «Держава і право». 2021. Випуск 89. С. 230-249.

60. Гиляка О.С. Права людини в цифрову епоху: виклики, загрози та перспективи. Вісник Національної академії правових наук України. 2021. № 1. С. 16-23.

61. Селіванов А. Сучасні реалії здійснення конституційного правосуддя: теорія і практика. Вісник Конституційного Суду України. 2021. № 2. С. 92-98.

62. Федоренко В.Л. Завдання та функції конституційного права як галузі конституційного права. Науково-теоретичний журнал «Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка». 2021. № 1. С. 80-89.

63. Чепульченко Т.О. Захист прав людини: теоретичний аспект. Збірник «Держава і право». 2021. Випуск 89. С. 44-55.

64. Шамрай В., Слюсаренко Ю. Трансформація державного суверенітету в умовах сучасного конституційно-правового розвитку. Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2021. С. 62- 65.

Конституційне право України. Конспект лекцій для здобувачів першого (бакалаврського) рівня вищої освіти освітньої програми «Право» галузь знань Д Бізнес, адміністрування та право, спеціальність – Д8 – «ПРАВО» денної та заочної форм навчання / уклад. А.М. Земко. Луцьк: ЛНТУ, 2026. С. 377.

Комп'ютерний набір та верстка
Редактор

Алла ЗЕМКО
Алла ЗЕМКО

Підп. до друку «__» _____ 2026 р.
Формат 60x84/16. Папір офс.
Гарн. Таймс. Ум. друк. арк.
Тираж _____ прим.

Відділ іміджу та промоцій
Луцького національного технічного університету
43018, м. Луцьк, вул. Львівська, 75.
Друк – ВІП ЛНТУ