

В. Е. Телітко

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА КОНСТИТУЦІЙНО- ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

*Рекомендовано
Міністерством освіти і науки України
як навчальний посібник для студентів
вищих навчальних закладів*

Київ
«Центр учбової літератури»
2009

ББК 67.9(4Укр)300я73
УДК 342(477)(075.8)
Т 31

*Гриф надано
Міністерством освіти і науки України
(Лист № 1.4/18-Г-2049 від 09.09.2008)*

Рецензенти:

Біленчук П. Д. — кандидат юридичних наук, професор Київського національного університету внутрішніх справ;

Ємельянова Л. В. — кандидат юридичних наук, доцент, заступник директора Миколаївського навчального центру Одеської національної юридичної академії;

Шаталюк С. Д. — начальник Головного управління юстиції в Миколаївській області, заслужений юрист України.

Теліпко В. Е. Конституційне та конституційно-процесуальне право України: *навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.]* / В. Е. Теліпко — К.: Центр учбової літератури, 2009. — 568 с. — ISBN 978-966-364-852-1.

Це видання є першим повноцінним, цілісним і систематизованим збірником навчально-методичного матеріалу з курсу «Конституційне та конституційно-процесуальне право України».

На основі узагальнення та систематизації теорії та практики сучасного конституційного процесу і базових законодавчих положень у навчальному посібнику розкриваються актуальні питання функціонування системи права та дії механізму правового регулювання в межах конституційного та конституційно-процесуального права України.

Навчальний посібник підготовлений на основі навчальної програми курсу відповідно до чинного законодавства України.

Навчальний посібник розрахований на студентів юридичних вищих навчальних закладів, які вивчають конституційне та конституційно-процесуальне право України, викладачів, пошукачів і науковців, фахових юристів, які практикують у сфері конституційних правовідносин, а також усіх, хто цікавиться питаннями теорії і практики новітнього конституційного процесу та державно-правового будівництва в Україні.

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

ISBN 978-966-364-852-1

© Теліпко В. Е., 2009
© Центр учбової літератури, 2009

*Скільки б не було форм державного правління,
в науках завжди була і буде лише одна –
форма свободи.*
Френсіс Бекон

ПЕРЕДМОВА

У добу розбудови і зміцнення суверенної України, формування на її теренах демократичної правової держави і громадянського суспільства, інтенсифікації процесів законотворчості та приведення національного законодавства у відповідність до сучасних вимог міжнародних стандартів нагальним стає формування нової правової реальності, в умовах якої громадяни та їх об'єднання стануть активними учасниками широкого кола правовідносин, в тому числі й конституційних, відомих своєю строкатою багатоплановістю, що об'єктивно обумовлює існування потреби у юридичному оформленні і правовому супроводі їх правореалізаційної діяльності.

В цьому контексті матеріальне право може видаватися основою правової організації суспільного життя. Однак не варто забувати, що навіть дуже гарний закон виявиться недієздатним, якщо в ньому не буде передбачено чіткого і дієвого механізму практичної реалізації. Тож механізм використання прав, порядок виконання обов'язків і процес застосування заходів відповідальності не менш важливі за самі ці права, обов'язки і відповідальність. У світлі конституційних положень як фундаментальних у нашій національній правовій системі важливість процесу зростає стократ. Очевидним, однак, є й те, що у вітчизняному законодавстві геть відсутні чимало правоположень, необхідних для втілення в життя закріплених в Конституції та інших законах конституційно-правових приписів.

Конституційне право — провідна галузь національного права України, що закріплює демократичні принципи організації публічної влади, а також правові шляхи взаємовідносин влади з людиною і громадянським суспільством. Однак без процесуальної деталізації окремих аспектів цих відносин, коли кожен важливий крок буде прописано у відповідній процедурі, усі гарантовані законом норми залишатимуться лише політичними деклараціями.

Тож об'єктивна необхідність існування та функціонування конституційно-процесуального права обумовлюється передусім потребою встановлення чіткого порядку здійснення у конкретних конституційно-правових відносинах суб'єктивних юридичних прав і суб'єктивних юридичних обов'язків їх учасників.

Таким чином, право на існування галузь конституційно-процесуального права уже заробила. Створення та наукове осмислення цієї галузі також вже започатковане. Так, професор С. Л. Лисенков першим серед вітчизняних вчених заговорив про необхідність наукової розробки галузі. Він вказував на те, що норми права, які встановлюють порядок (процедуру) реалізації юридичних прав і обов'язків, закріплених матеріальним правом, є необхідним елементом системи права будь-якої країни. А отже, необхідною є й наукова дисципліна, яка б виробляла теоретичні засади і накопичувала практичні напрацювання для формування в окремо взятій системі права елементи, які б відображали хід і наступність кроків, здійснення яких необхідне для втілення на практиці норм і принципів державного і суспільно-політичного життя, закладених на законодавчому, і, тим паче, на конституційному рівні.

Загальновідомо, що право регулює суспільні відносини шляхом встановлення у своїх нормах прав і обов'язків для певних суб'єктів — учасників певного кола суспільних взаємин. Тоді має бути так само очевидно, що для реалізації наданих і гарантованих законом прав і обов'язків суб'єкту не досить просто знати їх зміст. Якщо проаналізувати і належним чином оцінити правові реалії сьогодення, перефразувавши положення Конституції і загальновідоме в світовій практиці правило і презумпцію — “незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності”, — можна дійти висновку, що сьогодні від відповідальності може звільнити хіба що добре знання механізмів дії цих законів. А якщо врахувати той факт, що далеко не кожен український закон наділений відповідними нормами, де були б чітко і ясно прописані усі до єдиного юридичні аспекти реалізації форма-

лізованих у цьому законі суб'єктивних прав і обов'язків, порушень цього закону, як таких, що робляться умисно, так і тих, що допускаються мимоволі, було б набагато менше. Особливо це стосується сфери конституційних відносин, адже саме вони є визначальними в будь-якій правовій системі, тим паче в системі, де матеріальне право не просто превалує, а домінує над правом процесуальним, тоді як в ідеалі вони мають балансувати на одній межі, аби будь-яка, навіть найменша зміна у матеріальному праві не викликала дисбалансу способів і методів досягнення правової мети, яку ставить перед собою та чи інша його норма, покладаючи при цьому відповідальність за її додержання і виконання на кореспондуючу їй норму відповідної галузі права процесуального.

Зрозуміло, що для того, аби встановити у нормах процесуального права реальну і ефективну процедуру реалізації будь-якого права чи обов'язку, необхідно спочатку у нормах матеріального права чітко закріпити їх зміст, вказати на коло суб'єктів, що є їх носіями, на характер тих взаємовідносин, що можуть будуватися між ними. Ця обставина обумовлює те, що процесуальні галузі права здебільшого виникають та існують паралельно з відповідними матеріальними галузями і є похідними від них. Так відбулося з цивільним і цивільним процесуальним правом, кримінальним і кримінально-процесуальним, адміністративним правом і правом адміністративного процесу, яке наразі продовжує формуватися. Але, як правило, потрібен певний час, який має спливити між зародженням і становленням матеріальної галузі права і появою та розвитком похідної від неї процесуальної галузі.

Як правило, нова галузь права виникає з необхідності встановлення прав і обов'язків учасників відносин, на яких необхідно поширити відповідну правову регламентацію. Досвід показує, що спершу нова галузь права виникає саме як галузь суто матеріального права, в нормах якої можна спостерігати присутність елементів процесуальності у вигляді окремих норм, що встановлюють основні умови і способи реалізації встановлених прав і обов'язків, закріплених у відповідних матеріальних правоположеннях. На певному етапі ефективність реалізації матеріальних норм права певної галузі все більше починає залежати від ступеня додержання встановлених процедур здійснення прав і обов'язків відповідними суб'єктами¹. Це тягне за

¹ Лисенков С. Л. Основи конституційного процесуального права України. Курс лекцій.– К.: Форум, 2005.

собою необхідність у створенні відповідних процесуальних норм, які б належним чином узгодили ті процедури реалізації норм матеріального права, які виникли і були вироблені в ході розвитку галузі, накопичення певного правового досвіду у правозастосуванні і право-реалізації в межах цієї галузі, нагромадження значної кількості прецедентних за своїм характером випадків застосування тієї чи іншої матеріальної норми. Саме тоді й виникає потреба у процесуальному супроводі вже сформованої в межах конкретної галузі права системи правозастосування.

У конституційному праві така потреба назріла вже дуже давно, і з цим навряд чи хтось може посперечатися. Саме численні розходження у тлумаченні значної кількості конституційних норм, недостатність деталізації і конкретизації багатьох конституційних положень, двозначний характер чималої їх кількості, повна відсутність процедурного навантаження у нормах окремих законів, які містять важливі конституційно-правові приписи, власне, й поставили на порядок денний питання про розробку галузі конституційно-процесуального права, яка б могла упорядкувати і належним чином систематизувати усі процедурні норми конституційного матеріального права і виробити на їх основі єдині підходи, єдині принципи і методи у процесуальній регламентації конституційно-правових відносин. Саме від ступеня його наукової вираженості буде залежати ефективність і якість тих норм, які вже в найближчому майбутньому визначатимуть характер взаємовідносин між основними учасниками політичного життя, а також рівень взаємин і ті стандарти, за якими вони мають будуватися між державою в особі її владних органів і громадянами та їх колективами і організаціями, недостатня юридична регламентація прав яких часто стає причиною владних зловживань і правової неопізнаності населення.

Саме брак правових знань, особливо тих, які стосуються сфери охорони і захисту прав і законних інтересів громадян — одна з основних причин стрімкого поширення у суспільстві явища правового нігілізму, прояви якого сьогодні — не поодинокий випадок, а усталена закономірність, закономірність, яка вже встигла стати нормою політичного життя українського суспільства. Матеріальне право дає відповіді на питання “що?”, процесуальне право — на питання “як?”. Чи може мати сенс одне без іншого? Чи матимуть сенс будь-які гарантовані особі права і свободи, якщо вона не знатиме, як їх можна реа-

лізувати та яким чином їх треба захищати від посягань зовні. Те саме стосується і принципів організації публічної влади і державно-владного життя в цілому. Конституція говорить: “Держава відповідає перед людиною за свою діяльність”. Але в яких нормах Конституції чи законів сказано про те, як і в який спосіб держава несе відповідальність за свої дії перед громадянами?! Конституція говорить: “В Україні визнається і діє принцип верховенства права”. Але як діє цей принцип, де прописано процесуальні гарантії його захисту?! Конституція говорить: “Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії”. Але які ці форми безпосередньої демократія, чим взагалі є сама безпосередня демократія?! Існуючі конституційні норми не дають відповідей на ці та багато інших питань, а про процесуальні заходи, які б гарантували додержання вимог Конституції і закону суб’єктами державно-владної діяльності взагалі не йдеться, бо для цього потрібні не просто реформи, для цього необхідний сутнісно-структурний перегляд організації усєї системи взаємовідносин між окремими гілками влади та усередині кожної із них.

Пропонований посібник є спробою розкрити предмет конституційно-процесуального права, визначити поняття і специфіку конституційного процесу та його окремих різновидів з позицій новітньої доктрини конституційного права, сучасних підходів до розуміння юридичного процесу з урахуванням конституційної практики України та інших країн світу.

Навчальний посібник розрахований на студентів юридичних вищих навчальних закладів, викладачів, пошукачів і науковців, фахових юристів, які практикують у сфері конституційних правовідносин, а також усіх, хто цікавиться питаннями теорії і практики новітнього конституційного процесу та державно-правового будівництва в Україні.

ТЕМА 1. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПРАВА, НАУКА І НАВЧАЛЬНА ДИСЦИПЛІНА

*Ті, хто захоплюється практикою без науки,
подібні до стерничих, які виходять в плавання
без керма чи компасу, бо вони ніколи не можуть
бути впевнені у тому, куди йдуть.
Леонардо да Вінчі*

§ 1. Поняття, предмет і метод конституційно-процесуального права

Традиційно термін “конституційно-процесуальне право” використовується у правознавстві для позначення, по-перше, відповідної галузі національного права держави, по-друге, галузевої юридичної науки, і по-третє, однієї з провідних навчальних дисциплін у сфері вищої юридичної освіти.

Отже, **конституційно-процесуальне право** — це система процесуально-правових норм, які закріплюють, регулюють та охороняють порядок суспільних відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією суб'єктами конституційних відносин своїх прав і обов'язків, які складаються в процесі організації і здійснення верховної державної влади.

Об'єктивна необхідність існування та функціонування конституційно-процесуального права обумовлюється потребою встановлення певного порядку здійснення у конкретних конституційно-правових відносинах суб'єктивних юридичних прав і суб'єктивних юридичних

обов'язків їх учасників. Конституційно-процесуальне право є похідним від конституційного права і покликане забезпечувати потреби ефективної реалізації останнього.

У Великій Британії, яка вважається прабатьківщиною не лише класичного парламентаризму, а й фундаментальних засад сучасної демократії, давно існує твердження: “Законність — це процедура”. Таке розуміння значення процедури для ефективної реалізації матеріального права вельми позитивно сприймається в сучасному світі, що знаходить свій вираз в активному розвитку процесуальних галузей права багатьох прогресивно-демократичних країн світу. Адже встановлення чітко визначеної процедури реалізації прав і обов'язків учасників правовідносин обґрунтовано розцінюється як одне з суттєвих знарядь забезпечення реального правового порядку в громадянському суспільстві.

Предмет правового регулювання є основним знаряддям поділу системи права на відповідні галузі. З одного боку, він безпосередньо впливає на якісно визначений вид суспільних відносин, які вимагають відповідного правового регулювання, з іншого — суспільні відносини є тією об'єктивною основою, яка викликає право до життя і вносить у нього відповідні системотворчі ознаки.

Кожна галузь права, в тому числі і галузь конституційно-процесуального права, регламентує певний вид суспільних відносин, які потребують належного правового врегулювання. Як відомо, *предмет правового регулювання* — це сукупність якісно однорідних суспільних відносин, врегульованих правовими нормами. Предмет правового регулювання вказує, на яку групу суспільних відносин спрямований вплив конкретних норм права. А оскільки конституційно-процесуальні норми спрямовані на регулювання порядку здійснення юридичних прав і обов'язків, визначених нормами конституційного матеріального права, *предметом правового регулювання* конституційно-процесуального права можна вважати ті суспільні відносини, які виникають у зв'язку з реалізацією суб'єктами конституційних відносин своїх прав і обов'язків, що складаються в процесі організації і здійснення верховної державної влади, реалізації народовладдя, здійснення місцевого самоврядування, реалізації прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, взаємодії держави і особи тощо.

Конституційно-процесуальне право впливає на суспільні відносини за допомогою притаманних йому специфічних способів і

засобів, які є методами конституційно-процесуального права. Слід відзначити, що **метод конституційно-процесуального регулювання** — це сукупність засобів і способів, за допомогою яких упорядковуються суспільні відносини, що складають предмет галузі конституційно-процесуального права. Застосування різних методів конституційно-процесуального регулювання дозволяє забезпечити стабільне функціонування інститутів публічної влади, гарантує реальне народовладдя, відповідні охорону й захист прав і свобод людини і громадянина. Метод конституційно-процесуального права відзначається такими загальними ознаками:

- ❖ імперативним та універсальним характером;
- ❖ колом суб'єктів, яких держава визнає правоздатними та дієздатними;
- ❖ порядком (процедурою) формування, встановлення та законодавчого закріплення юридичних прав і обов'язків суб'єктів, їх безпосередньої реалізації;
- ❖ максимально високим юридичним рівнем;
- ❖ значним ступенем визначеності змісту засобів і способів, за допомогою яких має здійснюватися юридична процедура реалізації прав і обов'язків суб'єктів.

Специфіка методу конституційно-процесуального права полягає в тому, що він становить собою сукупність способів регулювання поведінки суб'єктів конституційно-правових відносин в процесі здійснення ними належних їм на правових засадах суб'єктивних юридичних прав і суб'єктивних юридичних обов'язків, якими вони володіють як безпосередні або опосередковані учасники цих відносин.

Для конституційно-процесуального права, як і для усіх інших галузей публічного права, характерним є домінування *імперативного методу* правового регулювання над диспозитивним, за якого відносини між суб'єктами права ґрунтуються на засадах субординації. З огляду на це їх поведінка чітко регламентується, способи і засоби реалізації прав та обов'язків визначені процесуальним законом і від волі самих суб'єктів, як правило, не залежать.

Система **джерел** конституційно-процесуального права, яка являє собою організовану сукупність взаємопов'язаних нормативно-правових актів, що містять конституційно-процесуальні норми, включає:

- Конституцію України, яка як Основний Закон держави має вищу юридичну силу і пріоритет перед іншими правовими

актами (в тому числі й міжнародними), які приймаються на її основі і повинні їй відповідати. Конституція — це базовий законодавчий акт, положення якого є вихідними для усіх інших галузей права, позаяк вона є законом, що визначає принципи регулювання всіх суспільних відносин, які виникають у державі;

- акти всеукраїнського та місцевих референдумів як акти безпосередньої влади народу, що виступає її єдиним носієм;
- закони України, інші нормативні акти Верховної Ради України;
- нормативні укази Президента України;
- нормативні постанови Кабінету Міністрів України;
- накази, інструкції та інші підзаконні акти центральних та місцевих органів виконавчої влади;
- рішення та висновки Конституційного Суду України;
- правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим і рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим;
- статuti територіальних громад, інші акти органів місцевого самоврядування;
- нормативно-правові (наприклад, Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України “Про основні засади організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України” від 8 червня 1995 р.) та міжнародно-правові договори України.

Джерелами конституційно-процесуального права України є також нормативно-правові акти колишньої Української РСР, які діють на території України на підставі принципу правонаступництва або на період до прийняття нових нормативно-правових актів з відповідних питань. Так, згідно зі ст. 3 Закону України “Про правонаступництво України” від 12 вересня 1991 р., закони Української РСР та інші акти, ухвалені Верховною Радою Української РСР, діють на території України, якщо вони не суперечать законам України, ухваленим після проголошення незалежності України. А в п. 1 Перехідних положень (розділ XV) Конституції України зазначено, що закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності Конституцією України, є чинними в частині, що не суперечить Конституції України.

Джерелами конституційно-процесуального права в принципі можуть виступати також конституційно-правові звичаї — норми, які регулюють політико-правові суспільні відносини, пов'язані з організацією та здійсненням державної влади, виникають внаслідок тривалого і однакового застосування учасниками конституційно-процесуальних відносин на практиці, та забезпечуються або санкціонуються державою. До конституційних звичаїв відносять звичаї, які виникають як результат укладення конституційних угод або впровадження конвенційних норм, а також звичаї, які складаються поза межами дії конституційного механізму і лише санкціонуються державою як сталі конституційно-процесуальні норми.

Зрештою, джерелом конституційно-процесуального права виступають також конституційні прецеденти як об'єктивовані рішення органів державної влади у конкретній справі, яким надається формальна обов'язковість при вирішенні наступних аналогічних справ. До конституційних прецедентів можна віднести низку парламентських актів, а також рішення Конституційного Суду України як акти конституційного судочинства, якими, по-перше, визначається правова політика (принаймні, встановлюється її загальний орієнтир, основний вектор), якої повинні додержуватися при прийнятті нових нормативно-правових актів правотворчими органами держави; по-друге, вносяться певні зміни до чинної системи національного законодавства (при прийнятті рішень з питань визнання неконституційними законів, інших правових актів; офіційного тлумачення Конституції та законів), уточнюється зміст і межі правового регулювання.

У системі національного права конституційно-процесуальне право посідає особливе і специфічне місце, що обумовлено такими причинами:

- а) особливим предметом правового регулювання;
- б) основним джерелом конституційно-процесуального права виступає Конституція України — базовий юридичний акт, положення якого є вихідними для всіх інших галузей як матеріального, так і процесуального права;
- в) конституційно-процесуальне право встановлює порядок реалізації прав і обов'язків суб'єктів конституційно-правових відносин, унормовуючи тим самим процес правотворення і правореалізації у всіх сферах суспільного життя в цілому.

Конституційно-процесуальне право тісно співвідноситься із конституційним правом, однак не ототожнюється і не поглинається ним, воно лише встановлює для нього способи і порядок реалізації, чим деталізуються і конкретизуються юридичні приписи конституційно-правових норм.

§ 2. Конституційно-процесуальні норми

Конституційно-процесуальне право, подібно до інших галузей національного права, становить собою сукупність певних правових норм. Як й будь-яким іншим нормам права, їм притаманні загальні спільні риси правової норми: всі вони встановлюються і санкціонуються державою; приймаються у суворо визначеному порядку, поза як виступають результатом владної діяльності держави; видаються уповноваженими на те суб'єктами в межах належної їм компетенції та з неухильним дотриманням відповідної процедури, ними ж і встановленої; держава створює реальні умови для добровільного використання суб'єктами задля реалізації своїх прав і обов'язків передбачених у них засобів і способів, застосовує методи переконання і примусу для забезпечення дотримання ними відповідної процедури; вони носять загальний характер, тобто поширюються на всіх учасників врегульованих ними відносин, у них сформульовано формально визначені приписи, обов'язкові до виконання.

Виходячи з цього, можна дійти висновку, що **конституційно-процесуальні норми** — це загальнообов'язкові, формально визначені правила поведінки загального характеру, встановлені або санкціоновані державою як регулятор суспільних відносин, що становлять предмет конституційно-процесуального права, і забезпечуються усіма юридично обґрунтованими заходами і засобами державного-правового впливу. Вони встановлюють порядок застосування норм конституційного матеріального права, адже містять правила поведінки суб'єктів права, яких вони мають додержуватися при реалізації належних їм прав і обов'язків.

Особливості норм конституційно-процесуального права зокрема і процесуального права в цілому обумовлені призначенням останнього, яке полягає у забезпеченні регламентування процедур реалізації прав і обов'язків, встановлених відповідними нормами матері-

ального права. Зважаючи на це, можна дійти висновку, що приписи конституційно-процесуальних норм мають процедурний характер, тобто їх зміст полягає у визначенні порядку здійснення встановлених нормами конституційного права прав і обов'язків тих чи інших його суб'єктів.

Приписи конституційно-процесуальних норм в більшості своїй спрямовані на тих суб'єктів, які тією чи іншою мірою наділені певними владними повноваженнями щодо застосування норм конституційного матеріального права. Наприклад, приписи конституційно-процесуальних норм, що встановлюють порядок реалізації повноважень Центральної виборчої комісії, пов'язані здебільшого з діяльністю із забезпечення організації і проведення виборів Президента і народних депутатів України. Однак це не означає, що норми конституційно-процесуального права не поширюються на окремих громадян. Наприклад, норми виборчого права, що регламентують порядок реалізації громадянами свого активного виборчого права, є нормами конституційно-процесуального права, орієнтованими передусім на регулювання поведінки громадян в конкретних видах конституційно-процесуальних правовідносин.

Відтак, норми конституційно-процесуального права мають здебільшого імперативний характер, тобто у категоричних розпорядженнях держави виражають чітко визначені дії і не допускають жодних винятків і невідповідностей вичерпному переліку встановлених ними процедурних правил. Таким чином, вони прямо вказують на відповідну поведінку суб'єктів права. Разом з тим певна їх частина має диспозитивний характер, надаючи суб'єктам регламентованих ними відносин деяку свободу вибору своєї поведінки, пропонують їм певну альтернативу, право самостійно визначати спосіб реалізації своїх прав чи обов'язків в окремих визначених законом випадках.

Отже, конституційно-процесуальні норми відзначаються:

- ❖ особливим змістом — регулюють особливе коло суспільних відносин;
- ❖ особливим характером приписів — встановлюють форми реалізації приписів норм конституційного матеріального права;
- ❖ основоположним джерелом — мають у своїй основі Основний Закон держави;
- ❖ особливостями структури — визначені в їхній гіпотезі умови і обставини, за наявності яких реалізується правило, що ви-

пливає із відповідних положень норм конституційного права, часто визначаються і обумовлюються виключно змістом останніх;

- ❖ особливим колом суб'єктів — учасниками регульованих ними відносин виступають, як правило, суб'єкти, наділені певною владою (державні органи, наділені відповідними владними повноваженнями, народ, що виступає єдиним носієм влади в державі, і окремі громадяни, які знаходяться у правовому зв'язку із державою, що знаходить свій прояв у їх взаємних правах, обов'язках і відповідальності).

Конституційно-процесуальні норми класифікують за низкою критеріїв. Зокрема виділяють:

1. За методом правового регулювання:

- а) *імперативні* — норми, що прямо вказують на відповідну поведінку суб'єктів за чітко визначених обставин;
- б) *диспозитивні* — норми, що містять процедурні настанови, які за певних умов і за добровільною згодою учасників можна деякою мірою скоригувати на власний розсуд, проте у встановлених процесуальними вимогами межах.

2. За характером регулятивних приписів, що містяться у нормі:

- а) *дозвільні* — норми, що вказують на певний спосіб здійснення юридично значущих дій, певний спосіб реалізації суб'єктами належних їм прав і обов'язків;
- б) *зобов'язуючі* — норми, що вказують на необхідність здійснювати певні дії у певний, чітко визначений спосіб;
- в) *заборонні* — норми, що виключають можливість здійснення певних дій у певний спосіб.

3. За сферою дії:

- а) *загальні* — їх дія поширюється на всіх суб'єктів;
- б) *спеціальні* — орієнтовані на певну групу однорідних суб'єктів (наприклад державних службовців);
- в) *виняткові* — у передбачених законом випадках усувають дію норм щодо певних суб'єктів.

Зміст конституційно-процесуальних норм вельми неоднозначно трактують в сучасній юридичній науці. За загальним уявленням конституційно-процесуальні норми слід розуміти як правила поведінки, що регулюють діяльність уповноважених органів і посадових осіб у сфері установчої, правотворчої і контрольної діяльності. Разом

з тим процесуальні норми є засобом реалізації матеріальних норм, вони створюють юридичні передумови додержання прав учасників процедурно-процесуальної діяльності, гарантують використання конституційних прав і свобод, слугують необхідною умовою конституційної законності і правопорядку. Зрештою, процесуальні норми є по суті єдиним засобом перенесення норм конституційного матеріального прав із статичної площини в площину динамічну.

Особливістю конституційно-процесуальних норм є також те, що в них чимало уваги приділяється регламентації різних прийомів і способів тієї діяльності, повноваження на здійснення якої належать тим чи іншим суб'єктам конституційно-процесуальних відносин. Наприклад, при встановленні процедур, пов'язаних з правотворчою діяльністю компетентних суб'єктів, конституційно-процесуальні норми визначають не лише порядок здійснення цими суб'єктами безпосередніх своїх повноважень, а й регламентують прийоми і способи здійснення правотворчої діяльності, як то порядок розробки законопроектів, проведення їх експертизи, структуру документів, в яких мають бути закріплені ці законопроекти і т. ін.

Структура конституційно-процесуальних норм має загальні риси, притаманні структурі норм інших галузей права, зокрема матеріальних норм конституційного права. Однак суттєві відмінності все ж є, і їх обумовлюють **санкції** конституційно-процесуальних норм. Санкція (від лат. *sanctio* — непорушний закон), як відомо, являє собою частину правової норми, що містить примусові заходи або інші несприятливі наслідки особистого, майнового чи громадського характеру, які держава може застосувати за порушення диспозиції цієї або інших норм. У конституційно-процесуальному праві санкції мають свою особливу роль. Часто в них встановлюються загальні принципи відповідальності та підпорядкованості (наприклад, відповідальність народного депутата за порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності), внаслідок чого ці норми є обов'язковими (однак не завжди можуть бути втілені на практиці в силу певних причин, наприклад, як у цьому разі, через недоторканність народного депутата). У певних випадках у конституційно-процесуальних нормах містяться посилення до інших законодавчих норм з приводу конкретних санкцій за невиконання чи неналежне виконання тих чи інших конституційно-процесуальних приписів (як у випадку порушення виборчого законодавства). Однак у більшій

своїй мірі санкції конституційно-процесуальних норм є неконкретними, нечіткими, розмитими, і якщо тягнуть за собою якісь наслідки, то швидше політичного, а не юридичного характеру.

Конституційно-процесуальні норми утворюють низку окремих інститутів конституційно-процесуального права. **Інститут конституційно-процесуального права** — це відносно самостійний і об'єктивно відокремлений комплекс конституційно-процесуальних норм, що регулюють у межах галузі конституційно-процесуального права певну сферу або групу однорідних суспільних відносин.

Виділяють три типи конституційно-процесуальних інститутів:

- 1) **загальні** (генеральні) — мають комплексний характер і складають значні масиви правових норм, які регулюють великі сфери суспільних відносин (наприклад, законодавчий процес, виборчий процес);
- 2) **головні** — в межах загальних інститутів об'єднують правові норми, що регулюють певні групи однорідних суспільних відносин (наприклад, порядок ухвалення законопроекту, порядок ведення передвиборної агітації);
- 3) **початкові** (субінститути) — в межах головних інститутів об'єднують кілька правових норм, що регулюють окрему групу суспільних відносин (наприклад, перше читання законопроекту, порядок використання друкованих ЗМІ і т. ін.).

Система конституційно-процесуального права України в основному відповідає змісту та структурі конституційного права України та включає такі загальні конституційно-процесуальні правові інститути:

- механізм реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина;
- виборчий і референдний процес;
- законодавчий процес;
- парламентські процедури;
- конституційна відповідальність;
- конституційне судочинство (конституційна юстиція);
- організація та функціонування місцевого самоврядування.

§ 3. Конституційно-процесуальні відносини

Норми конституційно-процесуального права діють лише у тому випадку, коли вони реалізуються на практиці. Під реалізацією норм конституційно-процесуального права розуміють здійснення суб'єктами конституційно-процесуального права належних їм юридичних прав і обов'язків. У процесі реалізації цих прав і обов'язків виникають **конституційно-процесуальні відносини**, тобто врегульовані нормами конституційно-процесуального права суспільні відносини, які виникають з приводу реалізації встановлених нормами конституційно-процесуального права суб'єктивних юридичних прав і суб'єктивних юридичних обов'язків, носіями яких виступають учасники цих відносин.

Конституційно-процесуальні відносини характеризуються тим, що:

- а) нерозривно пов'язані з нормами конституційного права, виникають і здійснюються на їх основі;
- б) полягають у реалізації прав і обов'язків суб'єктів конституційно-правових відносин;
- в) встановлюють порядок втілення в життя норм конституційного матеріального права;
- г) охороняються державою, забезпечуються заходами юридичного впливу.

У **структурі** конституційно-процесуальних відносин виділяють такі *елементи*:

- суб'єкти;
- об'єкти;
- зміст.

Суб'єкти конституційно-процесуальних відносин — це індивідуальні та колективні суб'єкти права, які використовують свою конституційну правосуб'єктність для реалізації належних їм суб'єктивних юридичних прав і суб'єктивних юридичних обов'язків, визначених нормами конституційного права.

Суб'єктами конституційно-процесуальних відносин можуть бути:

- 1) фізичні особи** (індивідуальні суб'єкти):
 - громадяни України;
 - іноземні громадяни;

- особи без громадянства (апатриди);
- особи з подвійним громадянством (біпатриди);
- 2) юридичні особи** (колективні суб'єкти):
 - державні органи, підприємства, установи, організації;
 - органи місцевого самоврядування;
 - комерційні організації;
 - громадські об'єднання;
- 3) держава:**
 - власне держава;
 - державні утворення;
 - адміністративно-територіальні одиниці;
- 4) соціальні спільноти:**
 - народи;
 - нації;
 - етнічні групи.

Особливість суб'єктів конституційно-процесуальних відносин полягає в тому, що вони мають різні за обсягом права та обов'язки (неоднакові права і обов'язки мають народ України і держава Україна, громадяни України та іноземці і особи без громадянства тощо). Іншою рисою суб'єктів цих відносин є особливий механізм реалізації їх правосуб'єктності. В одних випадках така реалізація здійснюється безпосередньо через норми конституційного та конституційно-процесуального права, в інших випадках — через норми інших галузей права. Специфіка деяких суб'єктів цих відносин полягає в тому, що вони виступають лише як учасники конституційно-процесуальних відносин і не можуть бути суб'єктами інших видів правовідносин (наприклад територіальні утворення).

Слід відзначити, що держава і соціальні спільноти, якщо говорити про них як про суб'єктів права, не можуть вважатися безпосередніми суб'єктами конституційно-процесуальних відносин. Очевидно, що соціальні спільноти, враховуючи ступінь їх персоніфікації і рівень організованості, в більшості випадків діють через державу і державні утворення. Хіба що при проведенні виборів і референдумів вони виступають як самостійні учасники правовідносин і можуть розглядатися конституційно-процесуальним правом як його безпосередні суб'єкти. В свою чергу, держава також не має ані правоздатності, ані дієздатності. Будучи особливим колективним суб'єктом правовідносин, вона не наділена спеціальною компетенцією і діє,

як правило, через свої органи, які від її імені безпосередньо реалізують її повноваження з управління суспільними справами. Поняття правосуб'єктності до неї не застосовується, оскільки держава як суверенна організація користується правом самостійно визначати для себе коло обов'язків і повноважень.

Діяльність суб'єктів конституційно-процесуальних відносин з реалізації наданих їм прав і обов'язків пов'язана з об'єктами цих відносин. **Об'єкти конституційно-процесуальних відносин** — це соціальні явища, з приводу яких суб'єкти конституційно-правових відносин вступають у відносини з приводу реалізації їх взаємних прав і обов'язків, визначених нормами конституційного матеріального права. Конституція України до переліку таких об'єктів відносить: конституційний лад, народний і державний суверенітет, громадянство, державну територію, державну символіку, мову, політичну, економічну та ідеологічну багатоманітність, землю, державний бюджет, природні об'єкти права власності народу тощо. Специфічним об'єктом конституційно-процесуальних відносин є публічна влада і способи її здійснення.

До об'єктів конституційно-процесуальних відносин нематеріального (духовного) характеру належать найвищі соціальні цінності, гарантовані Конституцією — людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека, а також історична свідомість, традиції і культура української нації, етнічна, культурна, мовна і релігійна самотність корінних народів і національних меншин України, спільна культурна спадщина, національно-культурні і мовні потреби громадян тощо.

Особливістю конституційно-процесуальних відносин є нерівноправність їх суб'єктів, обумовлена дією принципу влади і підпорядкування, коли одні суб'єкти виступають правомочними сторонами, а інші — правозобов'язаними.

Зміст конституційно-процесуальних відносин характеризується складною структурою. Він виявляється через конституційно-правовий статус їх суб'єктів. Для таких відносин характерним є особливий механізм реалізації їх суб'єктами своїх прав і обов'язків. Так, у значній частині цих відносин права та обов'язки суб'єктів реалізуються не безпосередньо, а через інші правовідносини, що виникають внаслідок реалізації різних видів правових норм і мають конкретний характер.

§ 4. Конституційно-процесуальне право як наука і навчальна дисципліна

Наука конституційно-процесуального права — це галузева юридична наука, що являє собою цілісну систему знань, концепцій та ідей з приводу реалізації суб'єктами конституційно-правових відносин своїх прав та обов'язків, які складаються в процесі організації і здійснення публічної влади.

Кожна наука має свій предмет, тобто коло питань, які вона досліджує. Предмет будь-якої науки — це область пізнання об'єктивної реальності, на яку спрямоване наукове дослідження. Поряд з іншими галузевими юридичними науками наука конституційно-процесуального права також має свій предмет і об'єкт вивчення. Саме через розуміння предмета і об'єкта конституційно-процесуального права як науки і навчальної дисципліни можна розкрити її сутнісне поняття.

Під об'єктами маються на увазі конкретні сфери (сторони) об'єктивної дійсності, під предметом науки — певний зріз (частина) об'єкта пізнання. Тобто об'єкт — це ті явища, які вивчаються наукою, предмет — це те, що цікавить дану науку в конкретному об'єкті. Звідси випливає, що пізнання — це шлях, який веде від об'єкта до предмета, від первинних знань про предметні сторони соціального буття до теоретичного, науково-юридичного знання про ці явища об'єктивованої суспільної реальності.

Загальним об'єктом досліджень для галузевих юридичних наук є особливості правового регулювання певної сфери суспільних відносин (відтак, для науки конституційно-процесуального права — це особливості правового регулювання конституційно-процесуальних відносин). Як відомо, всі ці науки є емпіричними. Це означає, що всі вони ґрунтуються на фактах, тобто на даних або явищах, які піддаються перевірці. Наука конституційно-процесуального права, яка також належить до системи галузевих юридичних наук, має своїм **предметом** конституційно-процесуальні норми та суспільні відносини, що регулюються цими нормами, а також практику реалізації конституційно-процесуальних норм, джерела галузі конституційно-процесуального права, особливості становлення та закономірності розвитку конституційно-процесуальних інститутів.

Таким чином, предмет дослідження науки конституційно-процесуального права, що має досить складний і диференційований характер, утворюють:

- ❖ норми права, що формують галузь конституційно-процесуального права;
- ❖ практика реалізації цих норм;
- ❖ суспільні відносини, що регулюються цими нормами;
- ❖ теоретичні (наукові) погляди щодо цих норм, практики їх реалізації та суспільних відносин, що регулюються цими нормами.

Наука конституційно-процесуального права не стоїть на місці, предмет її досліджень не залишається незмінним, адже життя ставить перед нею нові завдання, які необхідно виконувати, досліджуючи, узагальнюючи, переосмислюючи і розробляючи нові концепції розвитку. Дослідження правових проблем дає можливість більш детально прогнозувати розвиток правових явищ і адекватно застосовувати їх в юридичній практиці. Традиційна проблематика будь-якої науки, у тому числі й науки конституційно-процесуального права, поповнюється новими напрямками досліджень, пов'язаними зі сферою інших галузей юридичних знань (і в першу чергу тих, що відносять до сфери публічного права). Практика свідчить, що від об'єднання, злиття різних наук у комплексному дослідженні відповідних об'єктів виграють усі науки, які долучаються до цих інтегративних процесів. У цьому контексті науку конституційно-процесуального права можна розглядати як логічне продовження конституційно-правової практики, що відбиває закономірності розвитку правотворчого і правореалізаційного процесів в Україні.

Подібно до інших юридичних наук, сучасна наука конституційно-процесуального права також має власну методологію. **Метод** науки конституційно-процесуального права — це сукупність правил, засобів, прийомів і принципів наукового пізнання, які забезпечують отримання об'єктивних достовірних знань про предмет конституційно-процесуального права. Основні методи науки конституційно-процесуального права такі:

- ❖ *діалектичний метод*, який передбачає вивчення елементів предмета науки конституційно-процесуального права в їх розвитку, а також у безпосередньому взаємозв'язку з нормами конституційного права;
- ❖ *історичний метод*, що полягає у встановленні передумов і визначенні причин виникнення певних норм й інститутів

конституційно-процесуального права, а також особливостей їх реалізації на різних етапах історичного розвитку суспільства і держави;

- ❖ *метод системно-структурного аналізу* — вимагає детального і поетапного дослідження всіх складових елементів кожного окремо взятого інституту конституційно-процесуального права;
- ❖ *метод порівняльно-правового аналізу* — передбачає здійснення правового аналізу вітчизняних конституційно-правових норм та інститутів і їх порівняння між собою та з відповідними правовими нормами й інститутами інших держав;
- ❖ *формально-логічний метод* — полягає у дослідженні змісту норм конституційно-процесуального права у “чистому” вигляді і за допомогою логічних прийомів, без врахування соціально-економічних, суспільно-політичних та інших факторів;
- ❖ *соціологічний метод* — полягає в узагальненні шляхом вивчення статистичних даних практики діяльності державних та недержавних організацій і окремих громадян, які беруть участь в реалізації конституційно-процесуальних норм.

Всі перелічені методи обумовлені специфікою предмета науки конституційно-процесуального права. Вони різноманітні, а межі й можливості їхнього використання різноманітні і залежать від рівня процесу дослідження. Деякі з цих методів використовуються, здебільшого, на емпіричному рівні, на якому відбувається процес збору й узагальнення різних фактів, даних, що виступають матеріальними носіями інформації про певні явища конституційно-правової дійсності. Інші ж використовуються на теоретичному рівні, в ході вироблення наукової теорії чи концепції, в якій на основі узагальнення існуючих даних виявляються їхні стійкі, глибинні співвідношення і зв'язки, тобто ті загальні та специфічні закономірності, яким вони підпорядковуються.

Для своїх висновків і теоретичних узагальнень наука конституційно-процесуального права використовує такі **джерела**:

- *нормативно-правові акти*, які містять конституційно-процесуальні норми. Наука досліджує поняття, що містяться у положеннях вказаних актів, концепції, які в них втілено, встановлює і пояснює взаємозв'язки між ними;

- *наукові праці* вітчизняних і зарубіжних вчених, які безпосередньо чи опосередковано стосуються проблем, пов'язаних з предметом науки конституційно-процесуального права;
- *практика конституційного процесу* – процеси, що відбуваються під час реалізації конституційно-правових норм, процедури, в яких відбивається процес реалізації закріплених в них прав і обов'язків суб'єктів конституційних відносин, досліджуючи які, наука конституційно-процесуального права встановлює фактори, що сприяють втіленню в життя конституційно-процесуальних норм або навпаки суттєво ускладнюють цей процес.

Як навчальна дисципліна конституційно-процесуальне право України являє собою сукупність знань, що впливають із системи науки цієї галузі, а також практики реалізації наукових досягнень. Конституційно-процесуальне право як нормативний курс покликаний допомогти здобути комплекс знань про зміст конституційно-процесуального права, зокрема про поняття, предмет і методи, норми цієї галузі, а також правовідносини, джерела і систему конституційно-процесуального права.

§ 5. Поняття, зміст і стадії конституційного процесу

Конституційно-правові відносини, як, власне, і будь-які інші відносини, що регулюються правом, надзвичайно складні, різноманітні і багатогранні, вони відзначаються багатоаспектністю та ступеневістю. Зазначені риси вимагають встановлення у державі правових механізмів, процедур використання прав, виконання обов'язків, несення відповідальності. З цією метою держава створює процесуальні норми, покликані забезпечувати оптимальну та ефективну реалізацію прав та законних інтересів суб'єктів конституційних правовідносин, закріплених у нормах конституційного матеріального права.

Центральне місце серед усіх видів юридичного процесу без сумніву займає конституційний процес. **Конституційний процес** (від лат. *processus* – проходження, просування вперед) – це встановлений нормами конституційного права порядок здійснення його суб'єктами діяльності зі створення, тлумачення та реалізації конституційно-правових та інших юридичних норм, спрямований на реалізацію

матеріальних норм конституційного права в ході виконання цими суб'єктами своїх обов'язків і повноважень, здійснення окремими з них своїх прав і законних інтересів.

Сутність конституційного процесу проявляється у таких його рисах:

- 1) обумовлений одночасністю виникнення і узгодженістю дії процесуальних норм з матеріальними нормами, здійснення яких ці процесуальні норми забезпечують;
- 2) вимагає відповідності законодавчого рівня процесуальних норм законодавчому рівню відповідних норм матеріального права;
- 3) не суперечить положенням норм конституційного права, здійснюється у повній відповідності з ними;
- 4) містить імперативну складову, встановлюючи такий процедурно-процесуальний порядок, який передбачає бажаний варіант реалізації конституційних прав і обов'язків, і за якого, однак, в окремих випадках правовідносин кожен суб'єкт одержує можливість самостійно і на власний розсуд, але в межах закону, обирати один з альтернативних шляхів такої реалізації;
- 5) ґрунтується на принципах демократизму і законності, пріоритету прав і свобод громадян;
- 6) має системний характер, що забезпечує ефективну і оптимальну організацію конституційно-процесуального регулювання, його послідовність і строковість.

Отже, конституційно-процесуальні норми, формуючи конституційний процес, повинні визначати цільове призначення останнього, тип регульованих відносин, коло осіб, що є безпосередніми учасниками цього процесу, дії, що мають ними здійснюватися, строки і черговість здійснення цих дій, а також правові засоби, якими забезпечується функціонування цього процесу.

Розкриваючи зміст конституційного процесу, доцільно також визначити місце процесуальних норм у правовій системі суспільства. Урегульованість правової діяльності процесуальними нормами, її якісний ступінь залежить від важливості відповідних соціальних відносин для суспільства, їх складності та багатогранності, імперативного чи диспозитивного характеру регулювання матеріальних правових норм, низки інших об'єктивних і суб'єктивних факторів. Оскільки

конституційне право врегульовує найбільш важливі для суспільства соціальні відносини, які відзначаються складним політико-правовим характером і багатогранною структурною побудовою, імперативним характером правового регулювання, логічно припустити, що конституційний процес як такий носить визначальний характер для держави і всього суспільства.

Поняття конституційного процесу в науці конституційно-процесуального права прийнято розглядати в *широкому* і *вужькому* розумінні. У вужькому розумінні конституційний процес традиційно розуміють як встановлений законом порядок розгляду і вирішення справ органами конституційного судочинства за конституційними поданнями і зверненнями суб'єктів конституційного процесу. Також під конституційним процесом інколи розуміють процедуру притягнення окремих суб'єктів конституційних відносин до конституційно-правової відповідальності. А іноді конституційний процес взагалі зводять до процесу розробки і прийняття конституції і конституційних законів як правової підвалини процесу державного будівництва, іншими словами, основи вже державотворчого процесу. У широкому ж розумінні конституційний процес розглядають як врегульовану конституційно-процесуальними нормами діяльність органів публічної влади та їх посадових осіб, інших уповноважених суб'єктів, спрямовану на реалізацію матеріальних норм конституційного, а також деяких інших, суміжних з ним галузей права, в ході створення, тлумачення та реалізації правових норм, що становлять юридичну основу цих галузей права.

Виходячи з визначення конституційного процесу як встановленого конституційними нормами порядку здійснення діяльності зі створення, тлумачення та реалізації конституційно-правових та інших юридичних норм, спрямованого на досягнення певного соціального чи правового результату, доцільно класифікувати конституційний процес за видами правової діяльності на *правотворчий*, *правотлумачний* та *правореалізаційний*.

Конституційно-правотворчий процес — це встановлений нормами конституційного права порядок діяльності суб'єктів конституційних відносин з аналізу та оцінки правових потреб суспільства, формування і прийняття відповідних і адекватних суспільному розвитку правових рішень і актів. Залежно від видів правотворчості і характеру її суб'єктів можна виділити *законодавчий*, *виборчий* і *референдний процес* (останні два розглядають також і з позицій правореа-

лізаційної діяльності, якщо вважати участь громадян у цих процесах процедурою реалізації своїх політичних прав, передбачених конституцією). Відтак, у правотворчому процесі беруть участь органи публічної влади, а також народ як єдиний її законний носій.

Правотлумачний процес — це встановлений нормами конституційного права порядок діяльності суб'єктів конституційних відносин, спрямований на з'ясування змісту правових норм та його роз'яснення іншим суб'єктам з метою правильної та ідентичної реалізації ними цих норм права. У правотлумачному процесі провідна роль належить органам *конституційного судочинства*¹.

Правореалізаційний процес — це встановлений нормами конституційного права порядок діяльності суб'єктів конституційних відносин з використання, виконання, дотримання і застосування норм конституційного права, спрямований на використання цими суб'єктами наданих їм прав, виконання покладених на них обов'язків, утримання від вчинення заборонених дій та несення відповідальності за правопорушення. До правореалізаційного процесу можна віднести *процедури і механізми реалізації громадянами своїх конституційних прав і свобод, виконання ними своїх конституційних обов'язків, процедуру притягнення суб'єктів конституційних відносин до конституційно-правової відповідальності* тощо.

Суб'єктами правореалізаційного процесу можуть бути будь-які суб'єкти права. Однак в особливому виді реалізації права — *правозастосуванні* лише уповноважені суб'єкти права, органи публічної влади можуть і мають право вчиняти дії, спрямовані на реалізацію цього виду діяльності. І саме у порядку правозастосування здійснюється основна функція держави — охорона і забезпечення дії права, а також застосування державного примусу.

Конституційний процес у широкому його розумінні базується на ряді **принципів** як вихідних, керівних ідей його здійснення. Здебільшого основу цих принципів складають принципи діяльності окремих державних органів та їх посадових осіб, що відображають таким чином правову специфіку процесуальних форм їхньої діяльності (наприклад, загальні принципи судочинства, передбачені в Конституції, або принципи виборчого процесу, визначені виборчим законодавством тощо).

¹ Конституційне судочинство — це встановлений процесуальним законом порядок і форма вчинення судових дій органами конституційної юстиції.

До *основних принципів* конституційного процесу (конституційно-процесуальної діяльності) можна віднести принципи:

- **законності** — є найважливішим принципом конституційного процесу і характеризується як режим відповідності суспільних відносин у конституційній сфері вимогам діючих конституцій і конституційних законів. Цей принцип передбачає гарантування конституційних прав і свобод громадян, неприпустимість протиставлення конституційної законності і політичної доцільності, невідворотність настання відповідальності за порушення режиму законності й державної дисципліни. Принцип законності спирається також на положення про те, що правовий порядок в державі ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством, а державні органи та їх посадові особи при цьому зобов'язані діяти лише на підставах, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами держави;
- **юридичної рівності** — спирається на конституційне положення про те, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом, і що не може бути будь-яких привілеїв чи обмежень щодо будь-кого з них. Цей принцип базується і на положенні конституції про взаємну відповідальність держави і громадянина, що передбачає, з одного боку, обов'язок громадян додержуватися вимог закону, а з іншого — відповідальність держави перед людиною за свою діяльність;
- **правової охорони інтересів** суспільства, держави, окремих громадян та їх об'єднань — базується на обов'язку держави гарантувати права і свободи людини, обов'язку окремих її органів забезпечувати додержання і реалізацію цих прав і свобод, обов'язку забезпечувати охорону державного і громадського порядку, суспільного ладу держави;
- **публічності** — полягає в обов'язку органів влади здійснювати свої функції і повноваження від імені держави і за державний кошт. Не випадково конституцією передбачено, наприклад, те, що судові рішення ухвалюються судами іменем України, внаслідок чого є обов'язковими до виконання на всій території України;

- **об'єктивності** — спрямований на максимально можливе в суб'єктивних умовах виключення з конституційного процесу проявів суб'єктивізму, однобічності в аналізі й оцінці дій і фактів суб'єктів (законом, зокрема, передбачено принцип неупередженості органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб до суб'єктів виборчого процесу; передбачено обов'язок Конституційного Суду неупереджено здійснювати конституційне судочинство, приймати рішення та висновки, що не піддаються перегляду і є обов'язковими для всіх без винятку тощо);
- **гласності** — зумовлений необхідністю повної поінформованості суспільства про діяльність державних органів, їх посадових осіб щодо виконання покладених на них функцій, а також про факти законодавчого процесу, що створюють для громадян певні права чи обов'язки (конституцією передбачено право громадян знати свої права й обов'язки і кореспондуючий йому обов'язок органів влади доводити до відома населення закони та інші нормативно-правові акти, які визначають права і обов'язки громадян; конституцією також передбачено право на вільний доступ до інформації, за винятком тієї, що є державною таємницею; конституцією та законами передбачено відкритість діяльності державних органів, зокрема суду при здійсненні судочинства, яке повинно повністю фіксуватися технічними засобами);
- **інтенсивності** перебігу — передбачає встановлення на законодавчому рівні конкретних строків реалізації тих чи інших процесуальних положень (законом чітко встановлюються строки виборчого процесу, строки окремих стадій законодавчого процесу, строки провадження у справах в порядку конституційного судочинства тощо);
- **самостійності** в ухваленні правозаконних рішень — виключає будь-яке втручання одних органів влади і посадових осіб у процес реалізації своїх повноважень іншими органами і особами, уповноважених на здійснення відповідної управлінської діяльності (за винятком випадків, коли орган влади вищого рівня скасовує чи зупиняє дію незаконного рішення органу влади нижчого рівня). Цей принцип також виключає можливість передачі одним органом чи посадовою особою своїх по-

вноважень іншим органам чи особам (так, президент згідно з Конституцією не може передавати свої повноваження іншим особам або органам; згідно з положеннями Основного Закону до виключної компетенції парламенту як єдиного в державі органу законодавчої влади належить прийняття законів; і такі повноваження нікому не можуть бути делеговані тощо), за винятком випадків, визначених законом (зокрема, в порядку делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади, віднесення до відання Автономної Республіки Крим додаткових повноважень, передбачених законом). Цей же принцип забезпечує передбачену конституцією свободу волевиявлення громадян на виборах і референдумах, забороняє примушування до участі або до неучасті у виборах, забороняє застосування будь-яких дій, що перешкоджають вільному формуванню і вираженню своєї волі, забороняє незаконне втручання будь-кого у виборчий процес;

- **дотримання правових презумпцій** конституційного процесу — має на меті забезпечення надійного захисту прав і законних інтересів громадян та органів влади, які беруть участь у тих чи інших процесуальних діях в конституційній сфері.

До основних презумпцій конституційного процесу належить, зокрема, *презумпція невинуватості особи*, що є важливою процесуальною гарантією конституційних прав і свобод громадян; *презумпція знання законів*, за якої незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності; *преюдиціальність* — особлива правова презумпція, якою користується рішення органів конституційного судочинства, що виключає можливість заперечення судами загальної юрисдикції вірогідності доведених в процесі конституційного провадження юридичних фактів; *презумпція правомірності правової позиції громадянина* — найбільш характерна для провадження за скаргами громадян на рішення, дії чи бездіяльність органів влади та їх посадових осіб в порядку реалізації конституційного права громадян на звернення. Така презумпція проявляється у тому, що позиція громадянина, котрий подає скаргу, має вважатися правомірною доти, доки не буде встановлено інше рішенням органу чи посадової особи, уповноважених законом розглядати подану скаргу по суті. Іншими словами, презюмується, що наявні підстави для подання скарги, конкретне

право громадянина порушено конкретними діями або бездіяльністю певного органу чи посадової особи, має місце порушення ними вимог правових норм. А окрім того, права й обов'язки щодо доведення правомірності правової позиції громадянина мають бути відповідно розподілені між ним і органом (посадовою особою), що розглядає скаргу, а також органом (посадовою особою), чії дії або бездіяльність оскаржуються. Ця презумпція впливає з гарантованого конституцією права кожного на оскарження в суді незаконних рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб.

У розвитку змісту конституційного процесу найбільш характерною його ознакою є *послідовність*, що означає наявність вимог суворої регламентації черговості дій, що обумовлює досконалість, оптимальність і ефективність конституційного процесу. Навпаки, недостатність правової регламентації цієї послідовності, а тим паче її відсутність, суттєво знижує якість конституційного процесу, його динамічність і, як наслідок, унеможливує чи значно ускладнює реалізацію суб'єктами конституційних відносин своїх юридичних прав і обов'язків.

Послідовність дій, встановлених конституційно-процесуальними нормами, знаходить свій вираз у стадіях конституційного процесу. Тож **стадія конституційного процесу** — це сукупність взаємопов'язаних дій суб'єктів конституційного права, встановлених його процесуальними нормами, які складають певну частину конституційного процесу. Етапність конституційного процесу полягає у суворій послідовності здійснення кожної стадії та переходу до наступної стадії процесу лише після виконання всіх *конституційних процедур*, передбачених його попередньою стадією. Кожен вид конституційного процесу складається з окремо визначеної кількості стадій, що характеризуються певною специфічністю. Детально їх буде розглянуто нижче.

Конституційні процедури — це сукупність процесуальних норм, що визначають конкретний порядок здійснення (виконання) передбачених законом дій, прийняття відповідними суб'єктами рішень, які забезпечують реалізацію прав і обов'язків учасників конституційних правовідносин на відповідних стадіях конституційного процесу.

Деякі вчені намагаються розмежувати процесуальні та процедурні норми. Однак це не зовсім правильно, позаяк розмежовувати процесуальні та процедурні норми означає прямо заперечувати од-

нопорядкові поняття, фактично спільні через загальний теоретичний підхід до цього питання з боку інших галузей національного права. З іншого боку, визначення процедурних норм як виду процесуальних може знову повернути нас до існуючого невиправданого застосування терміну “конституційний процес” поряд із терміном “конституційне судочинство” лише на позначення розгляду окремої категорії справ, що належать до конституційної юрисдикції і знаходяться внаслідок цього у віданні органів конституційної юстиції. Однак з формально-логічної точки зору видається абсолютно очевидним, що поняття “конституційний процес” значно ширше за поняття “конституційне судочинство” і включає в себе останнє. Тому компромісний варіант: розмежування конституційно-процедурних норм та норм конституційного судочинства і, разом з тим, піднесення їх до спільного знаменника, яким конституційно-процесуальні норми є апріорі.

§ 6. Конституційно-процесуальні строки

Наукове пізнання будь-якого процесуального моменту з метою з’ясування засадничих принципів реалізації конституційного процесу, зокрема організації і здійснення конституційного судочинства чи то основних механізмів реалізації прав і обов’язків суб’єктів конституційних відносин, передбачає розгляд **процесуальних строків**, що являють собою найважливіші якісні характеристики й орієнтири на своєчасне вирішення справ, які належать до конституційної юрисдикції. Формування процесуальних строків відбувається, як правило, із урахуванням практики правотворчої та правореалізаційної діяльності та розвитку конституційного судочинства в державі. Ефективність цієї діяльності істотно залежить від часового фактора, тобто швидкості перебігу того процесу, в рамках якого така діяльність реалізується.

Значення фактора часу ще більше зростає в умовах суспільно-політичних криз, які часто стають невід’ємною складовою політичної системи суспільства. У цій ситуації необхідно забезпечити не тільки правильне, але й своєчасне вирішення завдань, які стоять перед учасниками конституційних правовідносин, зокрема здійснення органом конституційної юрисдикції – Конституційним Судом провадження у справах за конституційними поданнями і зверненнями, що до нього надходять.

Встановлення у законодавчому порядку строків для процесуальної діяльності Конституційного Суду та діяльності учасників і сторін законодавчого, виборчого, референдного, парламентського та інших процесів є гарантією забезпечення швидкого і адекватного реагування влади на потреби держави і суспільства, на потреби своїх громадян, якщо такі потреби вимагають конституційно-правового врегулювання. Це вносить певну визначеність, сприяє утвердженню стабільності в сфері владних відносин.

З урахуванням викладеного, процесуальні строки можна визначити як особливий механізм державного впливу на суспільні відносини і процеси, що визначають головні напрямки своєчасного вирішення справ та спорів. Тож **конституційно-процесуальним строком** називається період часу, протягом якого повинна бути вчинена певна процесуальна дія сторонами й іншими учасниками конституційного процесу, органами, що виконують рішення органів конституційної юрисдикції.

Встановлюючи строк, протягом якого повинна бути вчинена певна процесуальна дія, слід виходити з конкретних обставин ситуації, що склалася, цей строк має бути достатнім для здійснення процесуальної дії і разом з тим не надто тривалим, аби не створювати умов для затримки остаточного вирішення справи чи спору. Призначені строки можуть бути продовжені, тобто їм можуть бути призначені нові, більш тривалі терміни для провадження відповідних процесуальних дій. Необхідність у цьому може виникнути у зв'язку з неможливістю вчинити певну процесуальну дію у визначений термін, наприклад надати документи, що у даний момент у сторони відсутні.

Строки, в межах яких вчиняються процесуальні дії, встановлюються законом, а якщо не визначені законом, — встановлюються судом.

Строки, встановлені законом або судом, обчислюються роками, місяцями і днями, а також можуть визначатися вказівкою на подію, яка повинна неминуче настати. В окремих випадках строки обчислюються в годинах або хвилинах.

Таким чином, строки для здійснення процесуальних дій визначаються точною календарною датою, вказівкою на подію, що повинна обов'язково настати, або періодом часу, протягом якого відповідна дія може бути вчинена.

Перебіг процесуального строку починається з наступного дня після відповідної календарної дати або настання події, з якою пов'язано його початок. Відтак, першим днем строку, який відповідно до

закону має початися у зв'язку з настанням певної події, є день, наступний після дня настання вказаної події. Останнім же днем строку, який відповідно до закону має закінчитися у зв'язку з настанням певної події, є день, що передує дню вказаної події.

Строк, обчислюваний роками, закінчується у відповідні місяць і число останнього року строку. Строк, обчислюваний місяцями, закінчується у відповідне число останнього місяця строку. Якщо закінчення строку, обчислюваного місяцями, припадає на такий місяць, що відповідного числа не має, строк закінчується в останній день цього місяця. Якщо закінчення строку припадає на вихідний, святковий чи інший неробочий день, останнім днем строку є перший після нього робочий день.

Перебіг строку, закінчення якого пов'язане з подією, яка повинна неминуче настати, закінчується наступного дня після настання події.

Останній день строку триває до 24 години, але коли в цей строк слід було вчинити процесуальну дію в органах, де робочий час закінчується раніше, строк закінчується в момент закінчення цього часу.

Строк не вважається пропущеним, якщо до його закінчення заява, скарга, інші документи чи матеріали або грошові кошти здано на пошту чи передано іншими відповідними засобами зв'язку.

Право на вчинення процесуальної дії втрачається із закінченням строку, встановленого законом або судом. Документи, подані після закінчення процесуальних строків, залишаються без розгляду, якщо уповноважений суб'єкт за клопотанням особи, що їх подала, не знайде підстав для поновлення або продовження строку.

Уповноважений суб'єкт *поновлює* або *продовжує* строк, встановлений відповідно законом або судом, за клопотанням сторони або іншої особи у разі його *пропусчення* з поважних причин. Одночасно з клопотанням про поновлення чи продовження строку може бути вчинено ту дію або подано той документ чи доказ, стосовно якого заявлено клопотання.

Запитання для самоконтролю

1. Визначте поняття конституційно-процесуального права і встановіть, де проходить межа між його предметом регулювання і предметом правового регулювання конституційного матеріального права.

2. Дайте перелік джерел конституційно-процесуального права і доведіть або спростуйте твердження про те, що повнозначним елементом системи цих джерел є судові прецеденти, створювані органами конституційної юрисдикції.
3. В чому полягає особливість конституційно-процесуальних норм та чи можуть передбачені ними санкції тягнути за собою наслідки формально-юридичного характеру?
4. Чому держава і народ України не можуть вважатися безпосередніми суб'єктами конституційно-процесуальних відносин попри те, що прямо згадуються у нормах Конституції і звичайних законів?
5. В чому полягає відмінність “широкого” і “вузького” розуміння поняття конституційного процесу та на яких основних принципах будується конституційно-процесуальна діяльність?

ТЕМА 2. ВИБОРЧИЙ І РЕФЕРЕНДНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ

*Обирати собі уряд має право лише той народ,
який завжди знаходиться в курсі всього,
що відбувається.*

Томас Джефферсон

§ 1. Державотворчий процес в Україні як передумова реалізації механізмів безпосередньої (прямої) демократії. Проголошення і правове закріплення державного суверенітету України

У ст. 1 Конституції України поряд з поняттями суверенності й незалежності зазначається, що Україна – демократична, соціальна, правова держава. Проте коли мова йде про державотворчий процес, слід завжди пам'ятати, що держава є лише одним із складових елементів політичної системи і її завдання полягає не тільки в тому, щоб забезпечувати процес прийняття законів та їх належне виконання, а передовсім воно полягає у служінні суспільству. Адже, як відзначав видатний французький мислитель Жан-Жак Руссо у своїй праці “Про суспільний договір”, метою держави як політичного організму є захист свободи своїх громадян. Тобто державотворчий процес має розглядатися не лише як становлення і розвиток різних гілок державної влади, підвищення рівня ефективності їхнього функціонування, досягнення консенсусу у вирішенні соціально-економічних і суспільно-політичних конфліктів, але перш за все як шлях до формування демократичного та стабільного суспільства, кожному з членів

якого гарантовано і забезпечено захист основних політичних, громадянських, соціальних, економічних та культурних прав і свобод. І це має бути головним ціннісним пріоритетом для держави, оскільки саме від пересічних громадян, зрештою, залежить, або принаймні має залежати, яким має бути соціально-економічний курс країни і вектор її суспільно-політичного розвитку. А отже, не слід забувати й про те, що на кожному з громадян лежить відповідальність за майбутнє наших нащадків. У цьому контексті не можна не згадати про попередження відомого американського політолога Джона Кіна про те, що покладати всю відповідальність за розвиток демократії виключно на державу є надто небезпечною, а до того ж — безпідставною схильністю, оскільки можновладці не мають звички вживати на ніч “пігулки лібералізму”, аби щоразу на ранок прокидатися демократичними.

Складовими елементами сучасного державотворчого процесу є: утвердження принципів демократії та парламентаризму, політичного плюралізму, забезпечення прав і свобод громадян, поділ влади на законодавчу, виконавчу, судову, формування системи самоврядування. Однак реальний процес розбудови Української державності проходить у складних політичних, економічних та соціальних умовах. Для зупинки та поступового виходу з кризового стану, як необхідної передумови побудови сильної держави, потрібно визначити шляхи того, як найкраще це зробити. А саме в основі становлення та ефективного розвитку державотворчого процесу незалежної України має бути національна ідея, національна самосвідомість, затверджена на державному рівні; вона має діяти до кожного українця, кожного громадянина Української держави.

Вихідним пунктом новітнього державотворчого процесу в Україні стало прийняття Верховною Радою Української РСР **Декларації про державний суверенітет України**. 16 липня 1990 р. Верховна Рада УРСР, виражаючи волю народу України, прагнучи створити демократичне суспільство, виходячи з потреб всебічного забезпечення прав і свобод людини, шануючи національні права всіх народів, дбаючи про повноцінний політичний, економічний, соціальний і духовний розвиток народу України, визнаючи необхідність побудови правової держави, маючи на меті утвердити суверенітет і самоврядування народу України, урочисто проголосила **державний суверенітет** України — як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у

зовнішніх зносинах. У Декларації вперше в новітній національній історії поруч із назвою “Українська РСР” було вжито назву “Україна” як офіційну назву держави Україна, повернуто до повноцінного політико-правового та наукового обігу поняття “національна держава”, “право української нації на самовизначення”, “національна державність”.

Положення Декларації про державний суверенітет України, зокрема, визначали, що Україна як суверенна національна держава розвивається в існуючих кордонах на основі здійснення українською нацією свого невід’ємного права на самовизначення. Україна здійснює захист і охорону національної державності українського народу. Будь-які насильницькі дії проти національної державності України з боку політичних партій, громадських організацій, інших угруповань чи окремих осіб переслідуються законом.

Положення Декларації містили твердження про народ України (громадян Республіки всіх національностей) як єдине джерело державної влади, верховенство Конституції та законів Республіки на своїй території, розподіл влади на законодавчу, виконавчу і судову, верховенство України на всій своїй території, необхідність запровадження громадянства України, виключне право народу України на володіння, користування і розпорядження національним багатством України, самостійність України у встановленні порядку організації охорони природи на території Республіки та порядку використання її природних багатств, право України на власні Збройні Сили, внутрішні війська, органи державної безпеки, незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах тощо. Закінчувався текст даного документа положеннями, якими було визначено, що “Декларація є основою для нової Конституції та законів України і визначає позиції Республіки при укладанні міжнародних угод”.

Прийняття Верховною Радою Української РСР Декларації про державний суверенітет України вважається початком, своєрідною точкою відліку процесу відновлення державної незалежності України. Ця подія мала й безпосереднє відношення до конституційного процесу в Україні як процесу підготовки та прийняття нової Конституції. Фактично, саме прийняттям Декларації про державний суверенітет було розпочато те, що згодом почали називати конституційним процесом в Україні. І хоча тоді, під час ухвалення самої Декларації, не йшлося про розроблення Конституції незалежної Української дер-

жави, а лише про майбутню Конституцію для країни-учасниці оновленого союзу радянських республік, саме ці положення Декларації виявилися для багатьох вельми привабливими у плані прискорення державно-правової розбудови України. Чимало тодішніх народних депутатів у зв'язку з цим навіть ставили питання про надання Декларації статусу Конституційного закону. Однак перемогла ідея, за якою Декларація мала залишитись у тій якості, що була обумовлена її сутністю саме як декларації — акту-документа, яким було формально і офіційно проголошено державний суверенітет України. А вже керуючись її засадами, планувалося створити нову Конституцію, яка відповідала б кращим світовим стандартам, ґрунтувалася на теоретичних засадах і практичному досвіді національного і міжнародного конституціоналізму.

Таким чином, Декларація про державний суверенітет України проголосила національний, народний і, зрештою, державний суверенітет України. Прийняття Декларації стало вагомим кроком на шляху до незалежності України. Але недоліком будь-якої декларації є відсутність у ній конкретних механізмів реалізації. Тому декларації значною мірою знаходять розвиток у законах, що приймаються відповідно до них.

19 серпня 1991 р. в СРСР було здійснено спробу державного перевороту. Цей факт прискорив процес юридичного закріплення державної самостійності України. Тож 24 серпня 1991 р. Верховна Рада УРСР ухвалила **Акт проголошення незалежності України**. В цьому доленосному для українського народу документі, зокрема, говорилося, що “виходячи із смертельної небезпеки, яка нависла над Україною у зв'язку з державним переворотом в СРСР, продовжуючи тисячолітню традицію державотворення в Україні, виходячи з права на самовизначення, передбаченого Статутом ООН та іншими міжнародно-правовими документами, здійснюючи Декларацію про державний суверенітет України, Верховна Рада Української РСР урочисто проголошує незалежність України та створення самостійної української держави — України. Територія України визнавалася неподільною і недоторканою. Встановлювалося, що з моменту проголошення незалежності України на території України мають чинність виключно Конституція і закони України. А окремою Постановою Верховної Ради Української РСР “Про проголошення незалежності України” було визначено також, що з моменту проголошення незалежності

чинними на території України є тільки її Конституція, закони, постанови Уряду та інші акти законодавства республіки.

Після розпаду СРСР і здобуття Україною незалежності розпочався новий етап у розвитку державотворчого процесу в Україні. З огляду на проголошення незалежності України і створення самостійної Української держави постала необхідність визначення долі державної території, державно-правових установ, законодавчих нормативно-правових актів, міжнародних майнових прав і обов'язків України, громадянства. З цією метою 12 вересня 1991 р. Верховною Радою було прийнято **Закон “Про правонаступництво України”**, яким було юридично оформлено перехід прав і обов'язків від УРСР до держави Україна.

Серед найважливіших положень Закону “Про правонаступництво”, з огляду на перспективи подальшого розвитку державотворчого процесу в Україні, варто назвати такі: з моменту проголошення незалежності України найвищим органом державної влади є Верховна Рада України в депутатському складі Верховної Ради Української РСР; до ухвалення нової Конституції на території України діє Конституція (Основний Закон) Української РСР; Закони Української РСР та інші акти, ухвалені Верховною Радою Української РСР, діють на території України, оскільки вони не суперечать законам України, ухваленим після проголошення незалежності України; органи державної влади і управління, органи прокуратури, суди та арбітражні суди, сформовані на підставі Конституції (Основного Закону) Української РСР, діють в Україні до створення органів державної влади і управління, органів прокуратури, судів та арбітражних судів на підставі нової Конституції України; державний кордон Союзу РСР, що відмежовує територію України від інших держав, та кордон між Українською РСР і Білоруською РСР, Російською РФСР, Республікою Молдова станом на 16 липня 1990 року є державним кордоном України; Україна підтверджує свої зобов'язання за міжнародними договорами, укладеними Українською РСР до проголошення незалежності України; Україна є правонаступником прав і обов'язків за міжнародними договорами Союзу РСР, які не суперечать Конституції України та інтересам республіки; всі громадяни Союзу РСР, які на момент проголошення незалежності України постійно проживали на території України, є громадянами України; Україна гарантує забезпечення прав людини кожному громадянину України незалежно від на-

ціональної приналежності та інших ознак відповідно до міжнародно-правових актів про права людини.

На підтвердження Акта проголошення незалежності України Верховна Рада призначила проведення всеукраїнського референдуму. Відповідно до Постанови Верховної Ради Української РСР “Про проголошення незалежності України” та Постанови Верховної Ради України “Про проведення всеукраїнського референдуму в питанні про проголошення незалежності України” він відбувся 1 грудня 1991 р. 90,32 % громадян, які брали участь у референдумі, висловили свою підтримку Акта проголошення незалежності України. Це стало справжнім рекордом народного волевиявлення, що свідчить про колосальну важливість цього питання для кожного пересічного українця в той час. Тоді, в грудні 1991 р., фактично відбулося відновлення української національної державності і його офіційне і остаточне затвердження.

Декларація про державний суверенітет і Акт проголошення незалежності України фактично оновили Конституцію 1978 р. (останню Конституцію УРСР) і за своїм політико-правовим призначенням та змістом становили єдине ціле з чинною на той час Конституцією України. Вони ніби склали своєрідну “конституційну тріаду” (Декларація — Акт — Конституція), яка й виконувала роль реальної юридичної Конституції України аж до прийняття Конституції 1996 р. Між складовими цієї “конституційної тріади” існував не тільки змістовний, а й функціональний зв’язок, адже вони, на думку багатьох вчених, були тісно поєднані у своєму призначенні щодо перспектив державотворчого процесу України.

Поряд із прийняттям цих нормативно-правових актів в Україні активно велася робота із підготовки Конституції незалежної України. На виконання положень Декларації про державний суверенітет 24 жовтня 1990 р. Постановою Верховної Ради Української РСР було утворено Комісію з розробки нової Конституції України (всього 59 осіб), яку очолив Голова Верховної Ради Української РСР Леонід Кравчук. Конституційній комісії було доручено створити робочі групи з підготовки окремих розділів Конституції, залучивши до них провідних вчених і фахівців з відповідних галузей права, а Президії Верховної Ради Української РСР внести на розгляд сесії парламенту у грудні 1990 р. Концепцію нової Конституції. Для оперативного вирішення питань, пов’язаних із підготовкою Концепції

нової Конституції України, на першому засіданні Конституційної комісії, що відбулося 1 листопада 1990 р., було створено Робочу групу. Перед цією Робочою групою було поставлено завдання відобразити в Концепції нової Конституції вузлові питання щодо майбутнього державного устрою Республіки, її назви, політичної, економічної та виборчої систем, громадянства, системи прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, державної і національної символіки, територіального устрою тощо. Підготовлена Концепція Конституції України після досить тривалих дебатів на сесії Верховної Ради 19 червня 1991 р. була схвалена Верховною Радою і опублікована в засобах масової інформації для всенародного ознайомлення.

На рівні загально-методологічних принципів було визначено, що майбутня Конституція України має бути Основним Законом держави і ґрунтуватися на Декларації про державний суверенітет, має закріпити, розвивати і конкретизувати її положення. В центрі уваги нової Конституції має бути людина як найвища соціальна цінність, а також її права і свободи, гарантії їх реалізації, тож основним об'єктом конституційного регулювання мають стати відносини між громадянином, державою і суспільством заради забезпечення умов життя, гідних людини, а також формування громадянського суспільства. Конституція має визначити пріоритет загальнолюдських цінностей, закріпити принципи соціальної справедливості, утвердити демократичний і гуманістичний вибір народу України. Норми Конституції мають бути нормами прямої дії, а сама Конституція — бути стабільним та ефективним законом, з метою забезпечення останнього повинен бути запроваджений жорсткий механізм внесення змін, а також інститут конституційних (органічних) законів.

1991–1996 рр. були дуже складними в конституційному процесі. До Конституції УРСР 1978 р. було внесено сотні змін і доповнень. Проте це були лише тимчасові заходи, спрямовані, насамперед, на стабілізацію соціально-політичної ситуації в країні. Але, зрештою, постало питання і про розробку прийняття нової Конституції України.

У 1992 р. було сформовано перший після офіційного проголошення незалежності склад конституційної комісії. У розробці проекту Конституції активну участь брали не лише парламентарії, а й вчені-правники, практичні працівники правоохоронних органів, суду. На початку липня 1992 р. проект Конституції було офіційно

представлено Президентом України Леонідом Кравчуком. Цей проєкт розповсюдили серед керівників регіональних управлінь органів державної влади, місцевих осередків громадських організацій для внесення ними своїх зауважень, а також для відкритого всенародного обговорення. Проєкт також було розглянуто і детально проаналізовано на Першому Світовому Конгресі українських юристів у жовтні 1992 р. Було також отримано числені коментарі до проєкту від міжнародних експертів з конституційного права. Більшість з тих, хто запропонував свої коментарі та зауваження до проєкту Конституції, в цілому досить позитивно оцінили роботу комісії, а також процес обговорення. Наприкінці 1992 р. Конституційна комісія одержала понад 46 тисяч пропозицій і зауважень щодо бажаних змін. Проєктні модифікації нової Конституції виникали одна за іншою (останній варіант — 26 жовтня 1993 р.). Члени комісії в результаті зіткнулися з найбільш руйнівною рисою політичної реальності: відсутністю політичної згоди. Окрім того жорстока боротьба за владу в країні супроводжувала всі етапи перебігу конституційного процесу в цей час. Тож сам конституційний процес було загальмовано, внаслідок чого будь-які намагання прийняти нову Конституцію не мали жодного сенсу. Лише після обрання нової Верховної Ради та Президента України в 1994 р. конституційний процес поновився.

10 листопада Верховна Рада затвердила новий склад Конституційної комісії, співголовами якої стали Президент України Л. Кучма та Голова Верховної Ради України О. Мороз. Одночасно з розробкою проєкту Конституції необхідно було вирішити питання про встановлення в Україні тимчасового конституційного порядку, який би усунув численні неузгодженості і розбіжності, що існували між різними гілками влади в процесі організації їх діяльності і взаємодії. 5 червня 1995 р. цей процес завершився укладенням Конституційного договору між Президентом і Верховною Радою України про організацію державної влади та місцевого самоврядування на період до прийняття нової Конституції України. Конституційний договір дозволив створити умови для прискорення конституційного процесу в Україні.

24 листопада 1995 р. Конституційною комісією створюється нова Робоча група з підготовки нової Конституції України. 11 березня 1996 р. реорганізована Конституційна комісія схвалила проєкт Конституції і передала його на розгляд Верховної Ради Украї-

ни. 24 квітня Верховна Рада прийняла поданий проект за основу. 5 травня 1996 р. було створено Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України з доопрацювання проекту Конституції, до складу якої увійшли представники всіх депутатських фракцій і груп. Лише на початку червня комісія завершила свою роботу — адже до проекту було подано понад 5 тисяч змін і доповнень — і передала для першого читання у Верховну Раду України доопрацьований варіант. Розпочалися палкі дискусії щодо проекту найважливішого нормативно-правового акту держави. Протягом місяця — до 26 червня — Верховна Рада не ухвалила жодного розділу Конституції, окремі статті залишалися непогодженими.

Вважаючи неприпустимим наступне гальмування конституційного процесу, 26 червня Президент України підписав Указ, яким на вересень 1996 р. призначив всеукраїнський референдум з питань затвердження нової Конституції. 27 червня Верховна Рада України відновила свою роботу з розгляду Конституції. Увечері було відновлено і пленарне засідання, що тривало всю ніч.

Завершальну крапку в конституційному процесі було поставлено 28 червня 1996 р. Після майже дводобової, практично безперервної роботи Верховна Рада України на своїй п'ятій сесії прийняла нову **Конституцію України**. За її прийняття проголосувало 315 народних депутатів України.

День прийняття Конституції України було проголошено державним святом українського народу, оскільки вона є Основним Законом держави, який визначає та закріплює підвалини всього суспільного життя, правовий статус людини і громадянина, основи організації та принципи діяльності механізму державної влади України.

Конституція України є основою правової системи української держави. Її прийняття було важливим кроком для розбудови нашої країни, сприяло підвищенню міжнародного авторитету України на світовій арені, визнанню України світовою спільнотою демократичною, правовою і соціальною державою.

Новітній етап сучасного конституційного процесу в Україні розпочався одразу після прийняття Конституції України і триває досі. Він пов'язаний з необхідністю внесення змін до Конституції України 1996 р., спрямованих на трансформацію форми правління в Україні і перетворення її з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську. Протягом 2002–2003 рр. до Верховної Ради було вне-

сено дванадцять законопроектів, що передбачали внесення змін до Конституції України. Ці зміни, зокрема, стосувалися:

- скорочення кількості народних депутатів у парламенті до 300 осіб;
- права Президента України достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо вона протягом місяця не зможе сформувати постійно діючу парламентську більшість;
- створення у Верховній Раді України другої (верхньої) палати.

24 серпня 2002 р. Президент України обґрунтував необхідність переходу до поширеної в Європі парламентсько-президентської моделі організації влади. Сутність цієї моделі полягала у такому:

- виборці обирають до Верховної Ради депутатів на основі пропорційної виборчої системи — за списками політичних партій і блоків;
- партії, які дістали на виборах найбільшу підтримку виборців, створюють у парламенті дієву парламентську більшість, що формує Кабінет Міністрів;
- парламент поділяється на дві палати: палату регіонів (верхню) та палату народних представників, або палату депутатів (нижню).

Окрім цього пропонувалося вважати, що результати Всеукраїнського референдуму з приводу змін до Конституції, які планувалося внести у майбутньому, мають пряму дію і не потребують затвердження їх будь-яким органом влади. 26 грудня 2002 р. Верховна Рада України утворила Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради з опрацювання проектів законів України про внесення змін до Конституції України, якій було доручено доопрацювати законопроекти про внесення змін до Конституції з урахуванням відповідних висновків Конституційного Суду, а також вимог юридичної техніки та внести доопрацьовані законопроекти на розгляд Верховної Ради до 23 грудня 2003 р.

Після підготовки відповідних матеріалів Президент України 6 березня 2003 р. видав Указ “Про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України”. Однак після проведення такого обговорення жодних змін на практиці не відбулося.

4 вересня 2003 р. на розгляд Верховної Ради було внесено проєкт Закону України “Про внесення змін до Конституції України” (№ 4105), який передбачав удосконалення механізму функціонування державної влади, розподілу повноважень між Президентом та органами державної влади, забезпечення балансу між гілками влади, ефективної співпраці парламенту з урядом, їх взаємної відповідальності за здійснення державної політики. 24 грудня 2003 р. Верховна Рада приймає рішення попередньо схвалити цей законопроект та направити його до Конституційного Суду, а питання про прийняття Закону “Про внесення змін до Конституції України” внести до порядку денного наступної чергової сесії Верховної Ради, як це і передбачено Конституцією України. 8 квітня 2004 р. зазначений проєкт Закону не набрав необхідної кількості голосів під час голосування у Верховній Раді України.

Тоді 24 червня 2004 р. альтернативний законопроект (внесений до Верховної Ради 19 вересня 2003 р.) за номером 4180 був попередньо схвалений Верховною Радою України, яка прийняла **Закон України “Про внесення змін до Конституції України”** 8 грудня 2004 р. Тим самим було змінено конституційний статус Верховної Ради, Президента та Кабінету Міністрів України. Ці зміни передбачали розширення установчих і контрольних повноважень парламенту стосовно уряду, що забезпечило перетворення України з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську республіку.

Внесені зміни полягали у наступному:

- ❖ зберігалася однопалатна структура парламенту чисельністю 450 народних депутатів, які обираються на основі пропорційної виборчої системи в єдиному багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій та виборчих блоків політичних партій строком на п’ять років;
- ❖ встановлювалися засади щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності;
- ❖ встановлювалися додаткові підстави дострокового припинення повноважень народного депутата. Зокрема передбачалося, що його повноваження можуть бути достроково припинені у разі невходження його до складу депутатської фракції політичної партії або виборчого блоку політичних партій, від яких він був обраний, або виходу депутата зі складу такої фракції, а

також якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто;

- ❖ у Верховній Раді України передбачалася необхідність формування коаліції депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України і яка вносить Президенту України пропозиції щодо кандидатури Прем'єр-міністра України та кандидатур до складу Кабінету Міністрів України (за винятком Міністра оборони та Міністра закордонних справ України), який мав скласти свої повноваження перед новообраною Верховною Радою України (а не перед новообраним Президентом України);
- ❖ Президенту України надавалося додаткове право достроково припинити повноваження парламенту, якщо впродовж шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України Верховна Рада України не сформувала персональний склад Кабінету Міністрів України, або якщо протягом одного місяця не сформовано коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України;
- ❖ передбачалося, що в разі дострокового припинення повноважень Президента України на період до обрання і вступу на пост новообраного Президента України виконання обов'язків останнього покладалося на Голову Верховної Ради України (а не на Прем'єр-міністра України);
- ❖ права законодавчої ініціативи позбавлявся Національний банк України;
- ❖ передбачалося, що у разі, якщо Верховна Рада подолала вето Президента на прийнятій нею закон, а останній цей закон не підписав і не оприлюднив, закон має невідкладно офіційно оприлюднюватися Головою Верховної Ради України і опубліковуватися за його підписом;
- ❖ Президенту надавалося право зупиняти дію актів уряду з мотивів невідповідності їх Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду щодо їх конституційності;
- ❖ змінювався порядок призначення на посади та звільнення з посад окремих посадових осіб держави (зокрема Генерально-

го прокурора України), а також порядок формування органів місцевого самоврядування.

Слід відзначити, що 1 липня 2003 р. з метою реформування адміністративно-територіальної організації влади (на регіональному і місцевому рівнях) до Верховної Ради було внесено ще один законопроект (№ 3207–1), який був попередньо схвалений парламентом 8 грудня 2004 р. 7 вересня 2005 р. Конституційний Суд визнав цей законопроект таким, що відповідає вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України. Однак 22 грудня Верховна Рада попередньо схвалила уточнений текст зазначеного законопроекту (№ 3207–1П2), тож після цього його було знов направлено до Конституційного Суду для одержання висновку щодо відповідності законопроекту вимогам ст. ст. 157 і 158 Конституції України.

§ 2. Поняття виборчого права. Поняття і види виборів

Однією з найбільш дієвих форм безпосередньої демократії в Україні є вибори. Саме вибори перетворюють волевиявлення більшості громадян України у волю Українського народу при формуванні представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Під **виборами** слід розуміти форму безпосереднього народовладдя, зміст якої полягає у волевиявленні народу з метою формування представницьких органів держави чи місцевого самоврядування та обрання посадових осіб цих органів шляхом голосування.

За суб'єктами вибори передбачають обрання Президента України, формування Верховної Ради України, формування Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих (сільських, селищних, міських, районних, обласних) рад та обрання сільських, селищних, міських голів.

Поняття виборів тісно пов'язане з поняттям виборчого права, що вживається в об'єктивному та суб'єктивному значеннях. В *об'єктивному* сенсі **виборче право** – це сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у зв'язку з формуванням виборних органів публічної влади, а також взаємовідносини між виборцями та відповідними виборчими органами, які забезпечують організацію і проведення виборів.

Об'єктивне виборче право опосередковано в Конституції України та виборчих законах, зокрема законах України “Про вибори народних депутатів України” від 25 березня 2004 р., “Про вибори Президента України” від 18 березня 2004 р., “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 6 квітня 2004 р., “Про Центральну виборчу комісію” від 30 червня 2004 р., “Про Державний реєстр виборців” від 22 лютого 2007 р.

Суб'єктивне виборче право — це гарантоване державою і закріплене в Конституції право громадянина держави обирати та бути обраним до її органів, а також до органів місцевого самоврядування. Це право також слід розуміти як встановлене Конституцією та законами України право громадянина України брати участь у всіх видах виборів на всіх стадіях їх організації, підготовки і проведення.

Суб'єктивне виборче право розглядають крізь призму його *активного* та *пасивного* аспектів. Зокрема **активне виборче право** передбачає право громадянина обирати своїх представників до органів публічної влади, **пасивне ж виборче право** є правом громадянина бути обраним до цих органів.

Правовою основою для реалізації виборчих прав громадян є виборче законодавство, що створює нормативну базу демократичних виборів. Для демократичних держав основою виборчого законодавства є міжнародні норми виборчого права.

Серед міжнародно-правових актів у галузі виборчого права першою є Загальна декларація прав людини, затверджена Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. У ній відзначено, що “кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо чи за допомогою вільно обраних представників. Воля народу повинна бути основою влади уряду. Ця воля повинна знаходити своє відображення в періодичних і легітимних виборах, які повинні проводитися при загальному і рівному виборчому праві шляхом таємного голосування чи за допомогою інших рівнозначних форм, які забезпечують свободу голосування”.

16 грудня 1966 р. Асамблеєю ООН було прийнято Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (набрав чинності 23 березня 1976 р.), який проголошує право кожного громадянина “голосувати і бути обраним на дійсних періодичних виборах, які проводяться

на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні, що забезпечує вільне волевиявлення виборців”.

У червні 1990 р. на Копенгагенській нараді Конференції з питань людського виміру¹ НБСЕ було прийнято Документ, у якому говорилося, що “воля народу, яка виражається вільно і чесно в ході періодичних дійсних виборів, є основою влади і законності будь-якого уряду. Для того, щоби воля народу була основою влади уряду, держави-учасниці:

- проводять вільні вибори з розумною періодичністю, як це встановлено законом;
- допускають, щоб усі мандати, принаймні в одній палаті національного законодавчого органу, були об’єктом вільної змагальності кандидатів у ході всенародних виборів;
- гарантують усім дорослим громадянам загальне і рівне виборче право;
- забезпечують, щоб голосування проходило таємно чи застосовувалася рівноцінна процедура вільного голосування і щоб підрахунок голосів і повідомлення про нього були чесними, а офіційні результати були неодмінно опубліковані;
- забезпечують, щоб не встановлювалися ніякі юридичні чи адміністративні бар’єри для безперешкодного доступу до засобів масової інформації на недискримінаційній основі для всіх політичних угруповань чи окремих осіб, які хочуть взяти участь у виборчому процесі і мають на це право відповідно до закону;
- забезпечують, щоб кандидати, які одержали необхідну кількість голосів, визначену законом, належним чином займали посаду і могли залишатися на цій посаді до закінчення строку своїх повноважень чи до припинення їх іншим способом, який регламентується законом відповідно до демократичних парламентських і конституційних процедур;
- забезпечують присутність спостерігачів, як національних, так і іноземних, що може і має підвищити авторитетність виборчого процесу для держав, у яких проводяться вибори”.

¹ Людський вимір — поняття, сформульоване на Віденській конференції НБСЕ, під яким слід розуміти співробітництво держав у сфері поваги до всіх прав і основних свобод людини, контактів між людьми з різних питань гуманітарного характеру.

26 березня 1994 р. Рада Міжпарламентського Союзу, який об'єднує парламенти 129 держав, прийняла Декларацію про критерії вільних і справедливих виборів. У ній визначено, що “держави повинні:

- встановити дієву і недискримінаційну процедуру реєстрації виборців;
- сприяти становленню і вільній діяльності політичних партій, регулювати фінансування політичних партій і виборчих кампаній, встановлювати рівні умови для суперництва в ході виборів;
- приймати національні програми соціальної освіти, забезпечувати умови для ознайомлення з виборчими процедурами і правилами”.

Крім того, під час виборів “держави та її органи зобов’язані забезпечувати:

- свободу пересування, зібрань, об’єднань і вираження думок, особливо під час політичних зборів і мітингів;
- такі умови, коли при голосуванні виключається підкуп чи інші протизаконні дії, зберігається безпека і цілісність процесу голосування, а підрахунок голосів проводиться підготовленим персоналом і є таким, що його можна піддати об’єктивній перевірці;
- щоб випадки порушення прав людини і скарги, які стосуються виборчого процесу, розглядалися швидко й ефективно в часових межах виборчого процесу виборчими комісіями чи суддями”.

Виборче законодавство різних держав повинне відповідати міжнародно-правовим нормам. При цьому держави самі визначають виборчу систему, структуру представницького органу влади, систему квотування при виборах представників у різні органи влади, а також систему контролю і заходи відповідальності за порушення виборчого законодавства. Види виборів, які проводяться у державі, також визначаються самою державою, а точніше — вони обумовлюються системою органів влади і організації народовладдя.

В Україні проводяться такі **види виборів**:

1) президентські, що можуть бути:

- а) *черговими* — проводяться у зв’язку із закінченням конституційного строку повноважень Президента України і відбуваються в останню неділю останнього місяця п’ятого року

повноважень Президента України. Вони призначаються Верховною Радою України не пізніше як за сто тридцять днів до дня виборів; виборчий процес розпочинається за сто двадцять днів до дня виборів;

- б) *позачерговими* — проводяться у зв'язку із достроковим припиненням повноважень Президента України у випадках, передбачених Конституцією України. Вони призначаються Верховною Радою України в день припинення повноважень Президента України, відбуваються в останню неділю дев'яностоденного строку з дня припинення цих повноважень; виборчий процес розпочинається з дня, наступного за днем призначення виборів;
- в) *повторними* — призначаються Верховною Радою України на підставі подання Центральної виборчої комісії і проводяться у випадках:
- якщо до виборчого бюлетеня для голосування було включено не більше двох кандидатів на пост Президента України і жодного з них не було обрано;
 - якщо всі кандидати на пост Президента України, включені до виборчого бюлетеня, до дня виборів або до дня повторного голосування зняли свої кандидатури.

Повторні вибори Президента України відбуваються в останню неділю дев'яностоденного строку з дня прийняття постанови Верховної Ради України про призначення повторних виборів. Така постанова приймається не пізніше як на п'ятнадцятий день після дня внесення до Верховної Ради України відповідного подання Центральної виборчої комісії. Виборчий процес повторних виборів Президента України розпочинається наступного дня після офіційного опублікування постанови Верховної Ради України про їх призначення;

2) парламентські, що можуть бути:

- а) *черговими* — проводяться у зв'язку із закінченням конституційного строку повноважень Верховної Ради України і не потребують окремого рішення про їх призначення; відбуваються в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень Верховної Ради України. Виборчий процес чергових виборів народних депутатів України розпочинається за сто двадцять днів до дня виборів. Центральна виборча комісія

оголошує про початок виборчого процесу не пізніше ніж за сто двадцять п'ять днів до дня виборів;

- б) *позачерговими* — проводяться у зв'язку із достроковим припиненням повноважень Верховної Ради України у випадках, передбачених Конституцією України. Вони призначаються Президентом України з підстав і в порядку, встановлених Конституцією України, і відбуваються в останню неділю шістдесятиденного строку з дня опублікування Указу Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України, виданого відповідно до Конституції України; виборчий процес починається з дня, наступного за днем опублікування Указу Президента України про призначення позачергових виборів;
- *повторними позачерговими* — проводяться у разі визнання позачергових парламентських виборів такими, що не відбулися, — якщо в них взяло участь менше половини від кількості виборців, включених до списків виборців, і оголошуються Центральною виборчою комісією у двомісячний термін з дня позачергових виборів;
- 3) місцеві**, що можуть бути:
- а) *черговими*, що проводяться у зв'язку із закінченням визначеного Конституцією України строку повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевої ради та сільського, селищного, міського голови. Рішення про проведення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів приймає Верховна Рада України. Рішення про проведення чергових виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим приймає Верховна Рада Автономної Республіки Крим. Чергові вибори депутатів та сільських, селищних, міських голів відбуваються одночасно з виборами народних депутатів України;
- б) *позачерговими*, що призначаються Верховною Радою України у разі дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевої ради, сільського, селищного, міського голови;
- в) *повторними*, що призначаються територіальною виборчою комісією у разі визнання виборів депутата (депутатів) у цьому окрузі недійсними або такими, що не відбулися, або у разі

визнання особи такою, яка відмовилася від депутатського мандата. Повторні вибори сільського, селищного, міського голови призначаються територіальною виборчою комісією у разі визнання місцевих виборів недійсними або такими, що не відбулися, або у разі визнання особи такою, яка відмовилася від посади сільського, селищного, міського голови;

- г) *проміжними*, що призначаються територіальною виборчою комісією у разі дострокового припинення повноважень депутата, обраного в цьому одномандатному окрузі;
- д) *першими* (у разі формування нових місцевих рад), що призначаються відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною, Київською або Севастопольською міською радою, якщо інше не передбачено законом.

§ 3. Еволюція виборчого права. Поняття і типи виборчих систем

Більшість держав сучасного світу претендують на звання демократичних і прагнуть в світлі цього підтвердити свій статус, формуючи представницьку систему виконавчої влади. Право голосу є чи не єдиним універсальним правом людини у світі в теперішні часи. З понад 200 держав світу лише в шести — Брунеї, Омані, Катарі, Саудівській Аравії, Об'єднаних Арабських Еміратах і Ватикані — немає нічого, що хоча б віддалено нагадувало народно-представницькі органи управління. Власне, в перелічених країнах це, мабуть, й не потрібно. А ще в кількох десятках країн, переважно з монархічною формою правління, дуалістична система організації влади передбачає квазіпредставницьку парламентську систему. В кількох соціалістичних країнах, що ще залишилися, таких як В'єтнам, Лаос чи Китай, парламенти взагалі мають характер зібрань непередставницького характеру, позаяк члени їх фактично призначаються правлячою верхівкою, адже обираються на безальтернативних виборах. У решті країн зустрічаються різноманітні типи і системи народного представництва.

В конституціях більшості країн передбачається загальне виборче право громадян, що досягли певного віку. В деяких країнах населення одержало це право відносно недавно. Наприклад, в Самоа в 1990 р.

право голосу мали лише люди, які володіли званням “матаї”, тобто мали титул виборних вождів кланів. У деяких державах за конституцією освіта є обов’язковою умовою для набуття виборчого права, тоді як в Індії, Гондурасі і Мадагаскарі, де рівень грамотності дуже низький, кожна партія повинна мати свій спеціальний символ для тих виборців, які не вміють читати. В Папуа-Новій Гвінеї неграмотним виборцям дозволяється навіть “нашіптувати” свою думку чиновникам.

У більшості країн жінки останніми набули виборче право. В Новій Зеландії це відбулося досить давно — в 1893 р., задовго до того, як країна стала повністю незалежною державою. В 1920 р. це відбулося в США. В Швейцарії жінки здобули право голосу тільки в 1971 р., в Йорданії це мало місце в 1982 р., в Ліхтенштейні — в 1984 р. У 2003 році жінки здобули право голосу в Кувейті.

До 1994 р. ПАР залишалася єдиною країною, де значна частина населення не мала права голосу з причини расово-етнічної приналежності. Однак в деяких країнах і досі існують закони, які позбавляють певні національні меншини виборчого права. Наприклад, в Естонії обов’язковою умовою для прийняття участі у виборах 1992 р. була приналежність до естонської етнічної групи або їх нащадків, які мали громадянство країни з 1918 до 1940 р. Таке обмеження позбавило права голосу близько 40% населення, переважно російських емігрантів. У сусідній Латвії подібну роль відіграв закон про громадянство 1992 р.

Сучасне виборче право суттєво відрізняється від виборчого права періоду зародження парламентаризму. Право обирати депутатів спочатку було надане лише обмеженій кількості громадян. Так, в Англії у 1832 р. право голосу мали всього 5% дорослого населення країни. Всі мешканці графств чоловічої статі отримали право голосу лише у 1884 році, жінки ж здобули це право аж у 1928 р. У 1969 р. віковий ценз було зменшено з 21 до 18 років.

Раніше у багатьох країнах виборче право громадян обмежувалося *майновим цензом*, рівнем освіти, сплатою податків і тривалістю проживання у тій чи іншій місцевості. Зокрема, майновий ценз мав на меті обмеження виборчої активності незаможних громадян. У країнах Західного світу тривалий час існували обмеження, які не допускали до участі у виборах осіб найманої праці та й узагалі представників нижчих прошарків суспільства. У США до 1964 р. існував податковий ценз, а в Швеції облік виборців і досі ведуть податківці.

Законами часто встановлювався дуже високий *віковий ценз* — не молодше 30 і навіть 40 років. Проте з часом віковий ценз зменшувався і тепер становить від 15 (Іран, Гвінея-Бісау) до 25 (Монголія) років у різних країнах в залежності від типу правової системи і системи законодавства. В двох третинах держав право голосу громадяни набувають з 18 років (Україна, Росія тощо), в понад 20 країнах — з 21 року (Іспанія, Туреччина, Малайзія, Сингапур) і та ін. *Ценз осілості* й досі зберігається у законах більшості країн до цього часу: у США він становить 1 місяць, в Австралії, Німеччині та Японії — 3 місяці, у Франції — 6 місяців, в Канаді і Фінляндії — 1 рік. Крім вимоги певного строку проживання на території відповідного виборчого округу, виборче право деяких країн встановлює і строк проживання в цій країні, необхідний для набуття можливості реалізації активного виборчого права. Такий строк у Норвегії та Ісландії становить 5 років, Австралії — півроку, Україні — 2 роки. Це обмежує електоральну активність мігрантів.

Еволюція виборчого права призвела до того, що тепер обмеження виборчих прав громадян у більшості країн обумовлюються лише кримінальним законодавством — так званим *моральним цензом*, який обмежує чи позбавляє виборчих прав осіб, які перебувають за вироком суду в місцях позбавлення волі, і *цензом недієздатності*, що обмежує виборчі права психічно хворих людей, визнаних судом недієздатними.

Можливість віддавати голос за свого представника в органах державної влади у більшості держав є правом громадян, а не обов'язком. Однак у багатьох країнах встановлене обов'язкове голосування, покликане боротися з явищем абсентеїзму¹ в суспільстві, а в Австралії, Бельгії, Люксембургу і Нідерландах передбачено навіть штрафні санкції за неучасть у виборах.

Головним регулятором виборів є *виборча система*, яка визначає загальні принципи організації виборів, а також способи “переведення” голосів виборців у мандати і владні посади. Головне призначення виборчої системи — забезпечити представництво волі народу, а також сформувані життєздатні та ефективні органи влади. Тож **виборча система** — це встановлений законодавством держави порядок

¹ Абсентеїзм — це байдуже ставлення людей до реалізації своїх політичних прав, їх свідоме ухилення від здійснення своїх громадянських обов'язків, насамперед від участі у виборах.

організації і проведення виборів до її представницьких органів та порядку формування виборних органів держави.

Сучасні демократії використовують широку палітру різноманітних виборчих систем. Всього їх нараховується близько 350, і кожна з них має власні особливості, вади і переваги. Але якою б не була виборча система, при її застосуванні неможливо абсолютно виключити небажані, а іноді й руйнівні наслідки. Тому досконалої виборчої системи не існує. Проте кожную систему виборів на практиці можна певною мірою удосконалити, а її вади урівноважити іншими чинниками політичного процесу, проте для цього потрібні дієві політико-правові механізми.

Для кожної держави характерна певна виборча система. Розрізняють три основні **типи** (види) виборчих систем:

- мажоритарну (альтернативну);
- пропорційну (представницьку);
- змішану.

Існує дуже мало країн, у яких виборчі системи будуються на “чистих”, мажоритарному або пропорційному, принципах. Прикладом перших є виборчі системи Канади, Великої Британії та США. “Чистий” пропорційний принцип використовує лише Ірландія. Більшість країн намагаються поєднати переваги обох принципів і нейтралізувати їхні вади. Тому говорять про змішані системи з домінуванням того чи іншого принципу. З урахуванням світової практики моделі виборчих систем можна охарактеризувати так:

Основні параметри	Модель виборчої системи		
	Мажоритарна	Пропорційна	Змішана
Моделі виборчих округів	<ul style="list-style-type: none"> ▪ одномандатні або багатомандатні ▪ приблизно однакова кількість виборців на округ ▪ наближеність меж округів до меж відповідних адміністративно-територіальних одиниць 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ багатомандатні межі округів збігаються або з межами усієї країни (у невеликих за територією однаціональних державах), або з межами її окремих регіонів 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ одномандатні (для частини, що обирається за мажоритарною системою) ▪ багатомандатні (для частини, що обирається за пропорційною системою)

В. Е. ТЕЛІШКО
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

<p style="text-align: center;">Спосіб голосування</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ за конкретних кандидатів ▪ тільки за одного кандидата в одномандатному окрузі або за кількох кандидатів — у багатомандатному 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ за списки кандидатів ▪ за список у цілому або із наданням переваг окремим кандидатам з того списку, якому віддається голос 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ за конкретних кандидатів і за партійні списки
<p style="text-align: center;">Спосіб визначення результатів</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ за абсолютною (50%+1 від кількості виборців, які взяли участь у голосуванні), або за відносною (більшість щодо інших кандидатів) більшістю голосів при голосуванні в одномандатних округах ▪ за відносною більшістю при голосуванні по багатомандатних округах 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ за пропорційною відповідністю кількості мандатів, одержаних списком, до кількості голосів, поданих за список — при розподілі мандатів між списками; ▪ за порядком розміщення кандидатів з урахуванням преференцій (у разі їх наявності) — при розподілі мандатів усередині списку 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ за абсолютною або (частіше) відносною більшістю голосів і за пропорційною відповідністю
<p style="text-align: center;">Країни, що практикують систему</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Франція, Еквадор, Білорусь (абсолютна більшість); ▪ США, Велика Британія, ФРН (відносна більшість); ▪ Японія, Туреччина (багатомандатні округи) за відносною більшістю — при голосуванні по багатомандатних округах 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Португалія, Ізраїль, Польща, Чехія, Україна (без преференцій) ▪ Швеція, Данія, Австрія, Італія, Іспанія, Фінляндія, Норвегія, Бельгія, Нідерланди (з преференціями) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ФРН, Болгарія, Угорщина, Росія, Грузія, Литва, Молдова

ТЕМА 2.
ВИБОРЧИЙ І РЕФЕРЕНДНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ

<p>Загальна характеристика</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ за сталої двопартійної системи забезпечує стабільність роботи уряду ▪ не забезпечує пропорційності між кількістю поданих голосів і кількістю одержаних мандатів 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ забезпечує представництво в парламенті різних політичних сил пропорційно до їхнього реального впливу ▪ за відсутності «бар'єру» призводить до надмірного розпорошення мандатів 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ є спробою компромісу між принципами представництва різних політичних сил і стабільністю уряду зсередини
---------------------------------------	--	---	---

Історично першою виникла **мажоритарна виборча система**, яка базується на принципі, за якого обраними вважаються ті кандидати, які одержали передбачену законом більшість голосів виборців виборчого округу, в якому вони балотувалися; решта ж кандидатів вважаються необраними. На виборах, що проводяться за цією системою, виборці голосують безпосередньо за конкретну особу, яка є кандидатом на виборну посаду.

Мажоритарна система має кілька різновидів: відносної, абсолютної та кваліфікованої більшості. Мажоритарна система *абсолютної більшості* (французька модель) передбачає, що обраним вважається той кандидат, який набрав більше половини (50% + 1 голос) голосів виборців у відповідному виборчому окрузі. Така система сьогодні застосовується досить рідко, адже, як правило, вимагає проведення другого туру голосування, до участі в якому допускаються два кандидати, які набирають найбільшу кількість голосів виборців у першому турі. Поширенішою є мажоритарна система *відносної більшості* (англійська модель), за якої обраним вважається кандидат, який одержав кількість голосів виборців більшу, ніж кожен з інших кандидатів, взятих окремо. При цій системі поріг виборчої активності, як правило, не встановлюється, тож обраним може стати кандидат, який одержав відносну більшість голосів, що належать абсолютній меншості виборців. Мажоритарна система *кваліфікованої більшості* (змішана модель) передбачає, що для обрання кандидату необхідно набрати більше половини голосів виборців, і більше, аніж інші кандидати (2/3, 3/4 від загального числа поданих голосів). У зв'язку зі складністю одержання такої кількості голосів ця система на практиці застосовується досить рідко.

Специфічною модифікацією мажоритарної виборчої системи є американська система виборів президента. Для неї характерно те, що виборці обирають свого президента не прямо, а через колегії виборщиків. Кандидатів у члени колегії висувають єдиним списком комітети політичних партій з усіх 50 штатів. Кількість колегій виборщиків дорівнює кількості сенаторів і членів палати представників Конгресу США, обраних з відповідного штату. У день президентських виборів виборці голосують за членів колегії виборщиків від тієї чи іншої політичної партії. На заключному етапі колегії виборщиків віддають свої голоси персонально за кандидатів у президенти та віце-президенти. Самі ж кандидати визначаються на передвиборах, так званих “праймеріз”, що передують власне виборам і проводяться кожною з політичних партій, яка прагне висунути свого єдиного кандидата безпосередньо на президентських виборах.

До числа переваг мажоритарної системи зазвичай відносять:

- 1) відносно простий шлях формування уряду і його значну стабільність. Це досягається за рахунок розподілу депутатських мандатів здебільшого серед великих партій, відсівання дрібних партій, які не в змозі забезпечити своїм кандидатам більшість у виборчих округах, а також спонукання партій до створення коаліцій чи злиття (блокування) ще до початку виборів. Ця виборча система спрямована на утворення дієвої парламентської більшості, тобто на створення умов для формування уряду, який був би солідарно відповідальним за свої дії і ефективно провадив у життя державну політику, визначену парламентом;
- 2) формування стійких зв'язків між виборцями та депутатами. Оскільки депутатів безпосередньо обирають громадяни відповідного округу і, звичайно ж, депутати розраховують на своє переобрання, то вони й орієнтуються більше на свій електорат, який за таких умов краще знає депутатів, ніж коли їх обирають за загальним партійним списком при пропорційній системі. Саме так обраний депутат зможе більше займатися проблемами виборців, а також брати на себе роль їхнього захисника. Але саме тут може виникнути й велика небезпека, адже в діяльності такого депутата інтереси свого округу можуть вступати в гостре протиріччя із загальнодержавними інтересами.

Мажоритарна виборча система має чимало вад. Вона багато в чому спотворює реальну картину переваг і волю виборців, не відображає реальної розстановки політичних сил в країні. При ній можлива ситуація, за якої партія, що користується меншою підтримкою виборців, здобуде перемогу над партією, яка одержала в цілому по країні більшість голосів. Це може бути досягнуто за рахунок різного ступеня концентрації у виборчих округах прихильників різних партій. Власне, головний аргумент супротивників мажоритарного представництва завжди полягав і полягає у тому, що воно ігнорує меншість. Так викривляється реальне співвідношення політичних сил і не забезпечується адекватне представництво. Це відбувається тому, що кількість одержаних мандатів залежить не стільки від кількості зібраних голосів, скільки від того, як саме розподілено ці голоси по округах.

Безпосередня залежність результатів виборів від розподілу виборців по округах створює небезпеку маніпулювання голосами за допомогою тенденційного формування виборчих округів. Така практика перекручування волі виборців одержала назву “джеримендеринг”. Для наочності розглянемо таку ситуацію. Скажімо, маємо три виборчі округи по 100 000 виборців у кожному. У них балотуються кандидати від партій А, Б і В. Ставиться мета: послабити партію А і зміцнити партію Б за її рахунок. Для цього створюється виборчий округ 1, де партія А має незаперечну перевагу. Вибори в окрузі 1 дають такі результати: кандидат партії А одержує 90 000 голосів, кандидат партії Б — 2 000 голосів, кандидат партії В — 8 000 голосів. В округах 2 і 3 перемагає кандидат від партії Б, який набирає в них по 34 000 голосів, а кандидати від партій А і В — по 33 000 голосів відповідно. У результаті партія А, зібравши в трьох округах 156 000 голосів, одержує одне місце в парламенті, партія Б, зібравши 70 000 голосів, але перемігши у двох виборчих округах з трьох, одержує два місця в представницькому органі, а партія В, зібравши 74 000 голосів, але не здобувши переконливої перемоги в жодному з трьох округів, не матиме ні одного місця в парламенті. Таким чином, мажоритарна виборча система уможлиблює ситуацію, коли значне число виборців залишається без свого фактичного представника в законодавчому органі, а партія, яка завоювала голосів менше, ніж конкурент, одержує значну частину місць у парламенті.

В Україні мажоритарна виборча система застосовується на президентських виборах, а також виборах депутатів сільських і селищних рад та виборах сільських, селищних і міських голів.

Мажоритарна система виборів має кілька різновидів. Найпростішим з них є **система простої більшості** голосів. Відповідно до цієї системи кандидат, який здобув більшість голосів, і стає переможцем, незалежно від того, який відсоток склали виборці, що за нього проголосували. Подібна система практикується в 1/3 країн, включаючи США, Індію, Сполучене Королівство і більшість колишніх британських домініонів, політична система яких після здобуття незалежності склалася за Вестмінстерською моделлю організації влади.

Країни, де існує подібна система, навіть не намагаються зрівняти кількість одержаних голосів і депутатських місць у парламенті. Відповідно в державах з двопартійною системою, наприклад у Великій Британії, партія, що програла, отримує дуже мало мандатів, непропорційно до завойованих нею голосів. Було, щоправда, два випадки, коли партія, яка здобула там найбільшу кількість голосів, одержала менше місць в парламенті, ніж партія, що йшла за нею. В країнах, де існує велика кількість незначних партій, заснованих на регіональному рівні, і одна національна фракція, що користується широкою підтримкою, влада постійно знаходиться в руках останньої, незважаючи на те, що на виборах її частка голосів є незначною відносно загальної їх кількості. В країнах, де існує кілька впливових місцевих етнічних фракцій, система простої більшості може давати цим незначним партіям значні переваги. Це характерно для Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії. На Філіппінах, де система простої більшості використовується як на парламентських, так і на президентських виборах, у 1992 р. здобув перемогу кандидат на президентський пост, який набрав тільки 23% голосів. Так само було і в Панамі в 1994 р., де президентом став кандидат, який одержав підтримку лише 1/3 виборців.

Привабливими рисами цієї системи є можливість сформувати єдиний і сильний уряд, а також реальність існування прямого зв'язку між виборцями та народними обранцями. Хоча в деяких країнах, зокрема у Новій Зеландії, від цієї системи відмовилися з причини несправедливості по відношенню до незначних партій і спільнот, волевиявлення яких на практиці втрачається.

Ще одним різновидом мажоритарної виборчої системи є так зване **альтернативне голосування**. Система альтернативного голосування також не може гарантувати відповідності одержаних партією голосів і місць в парламенті для її членів та дійсно призводить, часом,

до приголомшливих результатів. Однак це одна з найбільш справедливих систем голосування.

Від кожного виборчого округу має бути висунутий один депутат; виборець обирає кандидата і ставить цифру “1” навпроти його прізвища в бюлетені. При бажанні виборець ставить цифру “2” навпроти прізвища кандидата, якого він би обрав в другу чергу і та ін., але це не обов’язково. Потім підраховуються голоси, відмічені цифрою “1”, і будь-який кандидат, що набрав понад 50% голосів, автоматично стає переможцем. Якщо жоден з кандидатів не набрав понад 50% голосів, то його кандидатура виключається, і із тих бюлетенів, де навпроти його прізвища стоїть цифра “1”, обираються прізвища з цифрою “2”, і ці голоси також поширюються серед кандидатів, які залишилися. Цей процес продовжується доти, доки хоча б один із кандидатів не досягне результату “50%+1голос”.

Головним недоліком системи альтернативного голосування є те, що воно побудоване на компромісах і може призвести до непередбачуваних наслідків; іноді переможцем виявляється той кандидат, за якого спершу проголосувала найменша кількість людей. Сьогодні лише Австралія використовує таку виборчу систему. Вперше вона була уведена в 1919 р. Вона справила незначний вплив на партійну систему, яка являла собою міцний двопартійний конгломерат, а індекс її пропорційності (87%) мало відрізняється від індексів, зареєстрованих в країнах із системою простої більшості. Однак на загальних виборах, що відбулися в 1998 р., вийшло так, що екстремістська партія, що здобула підтримку 8% голосів виборців, не одержала жодного місця у парламенті.

Близькою до альтернативного голосування є система **перебалотування**. Якщо в першому турі жоден з кандидатів не набирає 50% голосів, то далі проводиться другий тур, але з числа учасників виключається кандидат, що отримав найменшу підтримку. Правила, що визначають право на участь у перебалотуванні, значно варіюються. У Франції, де подібна система використовується на виборах в Національну асамблею, кандидати, що здобули підтримку принаймні 12,5% виборців, мають право взяти участь у перебалотуванні. І той кандидат, який у другому турі отримує більшість голосів, оголошується переможцем. У Франції під час президентських виборів у перебалотуванні можуть взяти участь лише два кандидати з більшою кількістю голосів. Ця умова є га-

рантом того, що президент обирається більшістю голосів і користується підтримкою населення.

В цілому для досягнення більшої пропорційності система перебалотування працює гірше, аніж альтернативне голосування і навіть система простої більшості, її індекс пропорційності складає 81% (за результатами виборів до французького парламенту). До того ж вона є дорожчою для держбюджету. Однак ця система використовується для того, щоб створити більш упорядковану і цілеспрямовану партійну систему. До парламенту не повинні входити кілька партій, що є суперниками між собою, які то входять до коаліції, то виходять з її складу і щораз відмовляються брати участь у перебалотуванні; партії, що набирали меншу кількість голосів, також погоджувалися зняти висунуті ними кандидатури з другого туру, а перший тур вони ефективно використовували для розподілу голосів не на користь своїх суперників.

Сьогодні система перебалотування використовується у 25 країнах, зокрема в Болгарії, Кіпрі та Еквадорі. У порівнянні із системою простої більшості, і перебалотування і альтернативне голосування більшою мірою сприяють формуванню союзів між дрібними і значними партіями і просто між малочисельними партіями. Такі альянси збільшують їх шанс на успіх. Система більшості голосів спрямована на те, щоб ефективний уряд завжди повертався до влади; домінуюче місце у ньому зазвичай займає одна партія. Основним завданням пропорційних виборчих систем є, навпаки, створення такого уряду, партійний, соціальний і етнічний склад якого відображав би реальну ситуацію в країні і максимально задовольняв бажання виборців.

Пропорційна виборча система вимагає розподілу депутатських мандатів між політичними партіями (виборчими блоками партій) пропорційно кількості голосів виборців, зібраних кожною з них у межах відповідного виборчого округу. За цією системою кандидати висуваються виключно політичними партіями у вигляді партійних списків і виборці голосують фактично не за окремих кандидатів, а за виборчий список тієї чи іншої партії (виборчого блоку партій) в цілому. Особливістю цієї системи є те, що вона, як правило, передбачає встановлення відсоткового бар'єру, подолання якого є обов'язковим для партії (виборчого блоку партій), що набуває права на участь у розподілі депутатських мандатів. В Україні такий бар'єр на сьогодні складає три відсотки.

Процес розподілу мандатів починається з вирахування квоти, тобто мінімального числа голосів, одержання яких гарантує партії одне депутатське місце. Кількість депутатських місць дорівнює числу отриманих партією квот: Q (квота) = X (всі подані по округу голоси)/ Y (кількість депутатів, які вибираються від округу).

Існує три основні **види списків** для голосування: *тверді* списки, коли голосують за партію в цілому і кандидати одержують мандати в тій послідовності, в якій вони представлені в партійних списках (Іспанія, Португалія, Ізраїль); *напівтверді* — у цьому випадку мандат обов'язково одержує той кандидат, який очолює партійний список, а розподіл інших мандатів, які партія одержала, здійснюється залежно від кількості голосів, що одержав відповідний кандидат (Італія, Австрія, Швейцарія); *вільні* — розподіл усіх депутатських місць відбувається відповідно до преференцій (переваг), відданих безпосередньо виборцями, відповідно до їх політичних уподобань, незалежно від порядкового номера в партійному списку того чи іншого кандидата (Фінляндія, Бельгія, Нідерланди).

Таким чином, пропорційна виборча система, на відміну від мажоритарної, краще враховує відповідність між кількістю голосів виборців і кількістю одержаних певною політичною силою мандатів, і виборець тут голосує, як правило, за конкретні політичні платформи, а не за позицію окремих політиків.

Однак пропорційна система має і свої вади. Зокрема:

- 1) відносно менша стабільність уряду. Відсутність домінуючої політичної партії робить неминучим появу коаліцій, політичні програми яких страждають своєю еkleктичністю і невизначеністю, тому що створюються на основі компромісів і узгодження політичних позицій з різними цільовими настановами. Оскільки такі компроміси неміцні, то й дії урядів час-то відзначаються непослідовністю і суперечливістю;
- 2) безпосередня залежність висування депутатів від позицій партійного апарату, яка може, керуючись своїми вузькогруповими інтересами, включати в партійні списки будь-кого, навіть тих, хто взагалі невідомий широкому загалу громадськості. Для того щоб перебороти надмірне дроблення складу парламенту, обмежити можливість проникнення до нього представників вкрай радикальних або малочисельних позасистемних партій, багато країн використовують загороджувальні бар'єри

чи застереження, що встановлюють необхідний для одержання депутатських мандатів мінімум голосів. У випадку, якщо партія не долає цей бар'єр, вона не одержує ні одного мандата, а віддані їй голоси виборців розподіляються між партіями, що спромоглися подолати цей бар'єр.

В Україні пропорційна система застосовується на парламентських виборах, а також виборах депутатів міських, районних, районних у містах, обласних рад та депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Система пропорційного представництва функціонує в чотирьох основних варіантах.

Партійні списки. Система партійних списків близька до самої ідеї пропорційного представництва, вона розроблена таким чином, що дозволяє повертатися до влади тим депутатам, які виражають дуже широкий спектр суспільних світоглядів. Від кожного виборчого округу, переважно регіонального, а іноді, як у випадку із Нідерландами та Ізраїлем, і національного масштабу, висувається кілька кандидатів. На першому етапі реалізації цієї досить складної системи виборів кожна політична партія, що має намір взяти участь у виборчих перегонах, має подати списки своїх кандидатів. У цьому списку прізвища кандидатів розміщуються не в довільному порядку, а в порядку від більш значущого до менш значущого, і такий порядок формується самою партією. У більшості випадків виборці голосують по суті за саму партію та її лідера, а місця в парламенті розподіляються потім пропорційно до загальної кількості одержаних голосів, і більшість мандатів одержують, як правило, ті люди, яких виборець не знає.

Як і система альтернативного голосування, система партійних списків не може гарантувати абсолютного пропорційного представництва. Партійні списки існують в кількох варіантах: наприклад, в Ізраїлі та Іспанії виборцям пропонуються “закриті списки”, тобто вони не можуть голосувати за окремих кандидатів, а лише за партію. Подібний варіант піддається критиці в більшості країн, оскільки він не дає можливості голосувати за окрему людину і передає надто багато влади до рук самої партії. Однак інші версії партійних списків дозволяють виборцям вказати свої уподобання не лише у зв'язку із партією, але й з індивідуальними її представниками. Прикладами їм можуть слугувати “гнучкі списки”, що застосовуються в Бельгії, “відкриті списки”, що використовуються в Фінляндії, і найбільш ліберальні

“вільні списки”, що мають місце в Люксембурзі та Швейцарії, що дозволяють виборцям віддати свої переваги кандидатам, які навіть не вказуються у списках.

У системі партійних списків обговорюється мінімальний рівень (у відсотковому відношенні), якого мають досягти партії, аби здобути представництво в парламенті. Якби ця система не була обумовлена певним обмеженням, то в кінцевому результаті будь-яка, навіть найдрібніша партія мала би можливість одержати хоча б одне місце в представницькому органі, і він би перетворився у строкате зібрання. Цей мінімальний поріг варіюється дуже значною мірою в залежності від характеру правової системи держави. У Данії, наприклад, 2%, в Болгарії та Швеції — 4%, Чехії, Угорщині, Німеччині, Словаччині — 5%, Туреччині — 10%, Шрі-Ланці — 12,5% тощо. Сьогодні близько 60 країн застосовують систему партійних списків. Для подальшого розподілу місць використовуються різноманітні пропорційні підсистеми: “вища середня величина” (в Бельгії, Нідерландах, Португалії, Іспанії), система Сент-Лак (Данія), що дає переваги дрібним партіям, квота Хагенбаха-Бішофа (Греція), за якою число голосів поділяється на число місць плюс один тощо.

В цілому партійні списки створюють сприятливі умови для створення багатопартійного коаліційного уряду. Однак в деяких країнах існує значна пропорційна невідповідність. Наприклад, у Парагваї відбуваються вибори за партійними списками, поданими національними партіями, однак партія, яка здобувала більшість голосів виборців, автоматично передавалося 2/3 депутатських мандатів, тобто конституційна більшість. Подібний підхід можна вважати непропорційним представництвом. Воно також має місце в Гібралтарі, де партією-переможницею оголошується та, яка одержала більшість голосів, навіть якщо її перевага склала всього один голос.

Позитивним боком системи партійних списків є те, що при достроковому припиненні повноважень окремих депутатів парламенту немає потреби в проведенні довиборів (проміжних виборів), оскільки на їх місця автоматично приходять кандидати, які були наступними за черговістю в партійних списках, з якими партія йшла на вибори.

Система додаткового членства. В системі додаткового членства також використовуються партійні списки, але виборець тут віддає два голоси одразу: один — за окремого кандидата, і другий — за партію в цілому. Таким чином, половина уряду обирається на основі системи

простої більшості, як, наприклад, в Албанії, Грузії і Угорщині, а друга половина — на основі пропорційного представництва. Партиїні списки, відтак, застосовуються задля уникнення будь-якої несправедливості, що можлива при системі простої більшості.

Головною перевагою системи додаткового членства є те, що голосування відбувається в одномандатних виборчих округах, тобто зберігається безпосередній зв'язок між кандидатом і електоратом. Водночас досягається високий рівень пропорційності.

Система додаткового членства проявляється в чистому вигляді на виборах до бундестагу Німеччини. Партиїні списки складаються тут на загальнодержавному рівні, і для того, щоби пройти до другого туру, партіям треба або заручитися підтримкою 5% виборців, або посісти місця в трьох одномандатних виборчих округах. Якщо партія здобуває перемогу у більшій кількості виборчих округів, ніж вона має на те право, спираючись на її відсоткову частку національного голосу, їй дозволяється зберегти за собою ці місця, і розміри парламенту відповідно збільшуються.

Різні варіанти системи додаткового членства застосовуються в близько 25 країнах. У більшості з них система додаткового членства не є повністю пропорційною системою, оскільки вона піддається впливу додаткового національного списку.

Система єдиного голосу. Система єдиного голосу в багатьох аспектах є кращим методом, що гарантує пропорційне представництво і зменшує шанси втрати голосів, що є характерним для систем простої більшості та перебалотування. Британське виборне реформістське суспільство віддає перевагу саме цій системі. За її умовами в кожному виборчому окрузі обирається кілька кандидатів (в середньому три). Складаються бюлетені із списками кандидатів, прізвища яких розташовані в алфавітному порядку, і виборці мають поставити навпроти прізвищ бали відповідно до своїх переваг, від одного і нижче. Потім усі голоси підраховуються і вираховується виборча квота, іншими словами, мінімальна кількість голосів, необхідна для того, аби бути обраним.

Вирахування ведуться таким чином: загальна кількість голосів поділяється на число місць у парламенті плюс один. Це відношення і є виборча квота. Таким чином, у тримандатному виборчому окрузі із загальною кількістю голосів виборців, що складає, припустимо, 120 000, виборча квота складатиме: $120\ 000 / (3+1) + 1 = 30\ 001$. І

будь-який кандидат, що матиме 30 001 голос і більше балів з позначкою “1”, буде автоматично обраний.

Наприклад, 12 кандидатів можуть претендувати на три місця, і виборча квота тільки одного з них більша за 30 001, можливо, він набрав зайву 1 000 голосів. Тоді підраховуються всі “другі” бали із бюлетенів тих виборців, які віддали свої “перші” бали кандидату-переможцю, і робиться відсотковий перерахунок серед кандидатів, які залишилися. Зайва 1 000 голосів розподіляється потім на цій відсотковій основі. Якщо подібний перерозподіл дає ще якому-небудь кандидату квоту у 30 001 голос, то він обирається, і процес продовжується до тих пір, поки усі “треті” місця не заповняться. Якщо надлишок “других” балів повністю вичерпано, а кандидати на місця ще не обрані, то з виборчих перегонів вибувають кандидати, які набрали мінімальну кількість голосів, а з тих бюлетенів, де вони стояли на першому місці, беруться “другі” бали і перерозподіляються серед кандидатів, що залишилися, на пропорційній основі.

Необхідною умовою для функціонування системи єдиного голосу є наявність численних виборчих округів. У цілому система єдиного голосу робить великий акцент на особистості, оскільки теоретично вона дає право громадянам обирати не лише партії, а й окремих кандидатів, що представляють одну й ту саму партію.

Система єдиного голосу застосовується на парламентських виборах в Ірландії, на Мальті, Австралії, а також на президентських виборах у Шрі-Ланці.

Система обмеженого голосування. Система обмеженого голосування, як один із варіантів пропорційного представництва, використовується у Ліхтенштейні, Сан-Маріно, Японії, Іспанії та ще в кількох країнах. За цією системою створюються численні виборчі округи, в кожному з яких обирається по 3–5 депутатів, але населення має право лише на один голос, що не передається. Ті 3–5 кандидатів, які одержують більшу кількість голосів в кожному виборчому окрузі, здобувають перемогу за системою простої більшості голосів.

Використання численних виборчих округів означає, що дрібні партії, що виставляють по одному кандидату в кожному виборчому окрузі, можуть отримати лише відносно невелику частку місць і голосів, близько 15–30%, залежно від розмірів виборчого округу і загальної кількості голосів виборців. У цьому аспекті система обмеженого голосування є лише напівпропорційною. Система обмеженого

голосування часто піддавалася критиці і обвинуваченням у сприянні розвитку корупційної політики. Подібна система веде до укладення нелегальних угод між лідерами основних парламентських партій для того, щоб усі місця у виборчих округах гарантовано перейшли під контроль цих партій.

Як бачимо, кожен з варіантів пропорційного представництва має свої недоліки. Раціональною виборчою системою в цьому плані можна назвати хіба що вибори до Національної ради Швейцарії. Висунення кандидатів здійснюється політичними партіями. Кожна партія висуває таку кількість кандидатів, яка не перевищує числа депутатських місць від даного округу. У бюлетені для голосування подаються списки кандидатів від кожної партії. Виборець повинен проголосувати за ту кількість кандидатів, яка відповідає числу мандатів у даному окрузі. При цьому він має право голосувати за кандидатів різних партій, проголосувати два рази за одного і того ж кандидата, щоб забезпечити йому перемогу. У таких багатомандатних округах розподіл місць відбувається за спеціальною системою, відповідно до якої кількість голосів для обрання одного депутата визначається шляхом ділення дійсних голосів виборців на число мандатів округу плюс один (це називається “виборчим метром”). Щоб визначити, скільки мандатів округу отримала кожна партія, число поданих за партію голосів ділиться на “виборчий метр”. Партія, яка набрала кількість голосів, меншу від цього “виборчого метра”, не одержує жодного мандата. За партійним списком мандати отримують ті кандидати, які набрали найбільшу кількість голосів. Така система створює певні переваги для великих і потужних партій, члени яких, потрапляючи до парламенту, можуть утворити парламентську більшість, що матиме реальну можливість реалізовувати свою власну партійну програму.

Змішана виборча система передбачає, що частина депутатів обирається за мажоритарним принципом, інша — за пропорційним. В Україні змішана система виборів не застосовується.

В останні десятиліття деякі організації і політичні сили використовують **консенсусну систему виборів**. Вона має позитивну спрямованість, оскільки орієнтована не на критику супротивника, а на знаходження найприйнятнішої для всіх кандидатів виборчої платформи. Практично це виражається в тому, що виборець голосує не за один, а за всіх (обов'язково більш як за двох) кандидатів і ранжирує їхній список у порядку їхніх переваг. Наприклад, якщо на посаду прези-

дента претендують 5 кандидатів, то виборець визначає місце кожного з них. За перше місце дається 5 балів, за друге — 4, за третє — 3, за четверте — 2, за п'яте — 1 бал. Після голосування одержані бали підсумовуються, і за їхньою кількістю визначається переможець.

У системі виборчого права відомим є поділ суспільства на курії, так зване *куріальне представництво*. Так, за законом 1873 р. все населення Австрії було поділене на 4 курії: 1) землевласників; 2) торговельних та промислових палат; 3) міст; 4) сільських громад. Кожна курія обирала до парламенту певну кількість представників. Виборці курії землевласників повинні були володіти нерухомістю, курії міст і сільських громад — платити встановлений виборчий податок, курії торговельних і промислових палат — бути членами палат.

Куріальне представництво було запроваджене також і у Російській імперії при виборах Державної Думи у 1906 р. Все населення поділялося також на 4 курії: землеробська, селянська, міська і робітнича. У землеробській курії один депутат представляв 2000 чоловік, у селянській — 30000, у міській — 4000, а у робітничій — 90000, тобто вибори були нерівними і непрямыми.

Сьогодні **куріальні виборчі системи** створюються в суспільствах, де існує гостра проблема забезпечення представництва в парламенті нечисленних етнічних, соціальних, професійних або демографічних груп. Для кожної курії передбачаються норми представництва і відповідно до них створюються виборчі округи.

Елементи системи куріального представництва мають місце у процедурах формування верхніх палат двопалатних парламентів і в наш час. За куріальною виборчою системою проводять вибори парламенту в Зімбабве, на Фіджі і в Новій Зеландії тощо.

§ 4. Загальні засади проведення виборів

Сутність і зміст виборів найбільш узагальнено виражають їх принципи. Вони опосередковують основні, фундаментальні засади правового регулювання відносин, що виникають в процесі організації і проведення виборів.

Отже, **принципи виборчого права** — це умови його визнання і здійснення, які у своїй системній єдності забезпечують реальний характер волевиявлення народу і легітимність виборних органів пу-

блічної влади. З огляду на сферу їх застосування та цільового призначення принципи виборчого права поділяються на *загальні* та *спеціальні* (інституційні).

Відповідно до *загальних принципів* виборчого права вибори в Україні є вільними і відбуваються на основі загального¹, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Ці принципи є фундаментальними засадами проведення виборів, вони визнані такими, що носять універсальний характер.

Принцип загальності виборчого права означає, що активне виборче право, тобто право обирати, право голосу на виборах мають усі громадяни України, яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років.

Документом, який підтверджує громадянство України, є:

- 1) паспорт громадянина України;
- 2) паспорт громадянина України для виїзду за кордон;
- 3) дипломатичний паспорт;
- 4) службовий паспорт;
- 5) посвідчення особи моряка;
- 6) посвідчення члена екіпажу;
- 7) військовий квиток для військовослужбовців строкової служби;
- 8) тимчасове посвідчення громадянина України;
- 9) картка (довідка) установи кримінально-виконавчої системи, що повинна містити: прізвище, ім'я, по батькові, число, місяць, рік народження, громадянство, фотокартку особи, підпис керівника та печатку установи, — для осіб, які перебувають в установах кримінально-виконавчої системи.

Громадяни України, які мають право голосу, можуть брати участь у роботі виборчих комісій як їх члени, а також у проведенні передвиборної агітації, здійсненні спостереження за проведенням виборів та інших заходах у порядку, визначеному виборчим законодавством України.

Будь-які прямі або непрямі привілеї або обмеження виборчих прав громадян України за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або ін-

¹ Актуально тут звучать слова Віктора Гюго, який казав: “Нехай загальне голосування і має свої темні боки, однак це єдиний спосіб розумного правління, адже він являє собою міць, що переважає грубу силу”.

шими ознаками забороняються. Не допускаються обмеження щодо участі громадян у виборчому процесі, крім обмежень, передбачених Конституцією України та законом.

Не має права голосу громадянин, визнаний судом недієздатним.

Громадянин України, який проживає або перебуває в період підготовки і проведення виборів за межами України, перетнувши державний кордон України на законних підставах, реалізує своє право голосу на виборах на загальних підставах.

Громадяни України, які мають право голосу, є *виборцями*.

Принцип рівності виборчого права передбачає, що всі громадяни України беруть участь у виборах на рівних засадах. Кожен виборець на виборах має лише один голос. Виборець може використати свій голос у день голосування тільки на одній виборчій дільниці.

Усі кандидати на пост Президента України, кандидати у народні депутати України, депутати Автономної Республіки Крим, місцевих рад та кандидати у сільські, селищні, міські голови мають рівні права і можливості брати участь у виборчому процесі. Рівність прав і можливостей участі у виборчому процесі забезпечується:

- а) заборонаю привілеїв чи обмежень кандидатів за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками;
- б) заборонаю втручання органів державної влади і місцевого самоврядування у виборчий процес, за винятком випадків, прямо передбачених законом;
- в) заборонаю використання для фінансування передвиборної агітації інших коштів, крім коштів Державного бюджету України та коштів виборчих фондів кандидатів.

Принцип прямого виборчого права передбачає право громадяни обирати Президента України, народних депутатів України, депутатів Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів безпосередньо.

Принцип вільності виборчого права гарантує виборцям свободу волевиявлення. Він передбачає, що участь громадян України у виборах є добровільною. Ніхто не може бути примушений до участі чи неучасті у виборах.

Виборцям забезпечуються умови для вільного формування своєї волі та її вільного виявлення при голосуванні. Застосування насиль-

ства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та вільному виявленню волі виборця, забороняється.

Військовослужбовці голосують на звичайних виборчих дільницях, розташованих за межами місць дислокації військових частин, за винятком випадків, передбачених законом. Для забезпечення вільного волевиявлення військовослужбовцям строкової служби надається відпустка для участі в голосуванні не менш як на чотири години.

Принцип таємності голосування означає, що контроль за волевиявленням виборців забороняється. Цей принцип забезпечується правом і можливістю кожного виборця голосувати на виборах особисто. Голосування за інших осіб, а також передача виборцем права голосу будь-якій іншій особі забороняються.

Пасивне виборче право, тобто **правом бути обраним**, має свої особливості залежно від виду виборів. Зокрема, **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.

Одна й та сама особа не може бути Президентом України більш як два строки підряд. Особа, яка двічі підряд обиралася на пост Президента України, не може бути висунута кандидатом на цей пост.

Особа, повноваження якої на посту Президента України були припинені достроково відповідно до Конституції України, не може бути висунута кандидатом на пост Президента України на позачергових виборах, призначених у зв'язку з вказаним припиненням повноважень.

Право висування кандидата на пост Президента України належить громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується ними через політичні партії та їх виборчі блоки, а також шляхом самовисування у порядку, визначеному законом. При цьому партія (блок) може висунути лише одного кандидата на пост Президента України.

Народним депутатом може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років.

Право висування кандидатів у депутати належить громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується ними через

політичні партії та їх виборчі блоки. Слід при цьому відзначити, що кандидатів у депутати може висувати партія, яка зареєстрована в установленому законом порядку не пізніше ніж за триста шістьдесят п'ять днів до дня виборів, або виборчий блок партій за умови, що всі партії, які входять до його складу, зареєстровані не пізніш як за триста шістьдесят п'ять днів до дня виборів.

Депутатом та *сільським, селищним, міським головою* може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг вісімнадцяти років та має право голосу.

Право висування кандидатів у депутати та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови належить громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується ними через місцеві організації партій (блоки) або шляхом самовисування у випадках, передбачених законом.

Не може бути висунутий кандидатом на пост Президента України, висунутий кандидатом та обраний депутатом, сільським, селищним, міським головою громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята в установленому законом порядку.

До *спеціальних принципів* виборчого права відносяться принципи альтернативності і гласності виборів, основні засади виборчого процесу, принцип юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства тощо.

§ 5. Поняття, принципи і стадії, суб'єкти виборчого процесу

Принципи виборчого права якнайкраще втілюються у процедурі організації та проведення виборів, яку традиційно називають виборчим процесом.

Процесуальне здійснення суб'єктами своїх прав і обов'язків є основним змістом норм виборчого права, переважна більшість яких є процесуальними. Тож **виборчий процес** можна визначити як спрямовану на формування представницьких органів публічної влади та обрання виборних посадових осіб діяльність суб'єктів виборчого права з реалізації закріплених процесуальними нормами юридичних прав і обов'язків шляхом здійснення в певній послідовності низки виборчих дій.

Отже, виборчий процес — це:

- 1) діяльність суб'єктів виборчого права, тобто здійснення ними юридично значущих дій, шляхом здійснення яких ці суб'єкти реалізують закріплені правовими нормами права і обов'язки;
- 2) діяльність прямо передбачених правовими нормами суб'єктів, тобто осіб, органів, організацій та їх об'єднань, наділених відповідними їх правовому статусу процесуальними правами і обов'язками;
- 3) діяльність, спрямована на формування виборних органів і обрання виборних осіб. Виборчий процес має суто цільове призначення, юридичним результатом якого стає формування органів державної влади, органів місцевого самоврядування і обрання посадових і службових осіб цих органів;
- 4) діяльність, врегульована процесуально-правовими нормами. Це означає, що виборчий процес може розпочатися лише на підставі і у відповідності з законом. Виборчий процес здійснюється у визначеній правовими нормами процесуальній формі;
- 5) здійснення виборчих дій в певно визначеній послідовності. Поступальний перебіг виборчого процесу — його необхідна і невідмінна риса. Виборчі дії здійснюються послідовно.

За часовими рамками виборчий процес цілком співпадає з поняттям “*виборча кампанія*” — періодом з дня офіційного оприлюднення рішення уповноваженого органу державної влади чи місцевого самоврядування, його посадової особи про призначення виборів і до дня офіційного опублікування результатів цих виборів.

Таким чином, **виборчий процес** — це здійснення суб'єктами виборчого процесу виборчих процедур, передбачених виборчим законом.

Виборчий процес здійснюється на **засадах**:

- законності та заборони незаконного втручання будь-кого у цей процес;
- політичного плюралізму та багатопартійності;
- публічності та відкритості;
- рівності суб'єктів виборчого процесу перед законом;
- рівності прав усіх кандидатів, а також партій (блоків) — суб'єктів виборчого процесу;
- свободи передвиборної агітації, рівних можливостей доступу всіх кандидатів і партій (блоків) — суб'єктів виборчого процесу до засобів масової інформації незалежно від їх форми

власності, крім засобів масової інформації, засновниками (власниками) яких є політичні партії;

- неупередженості органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, судів, підприємств, закладів, установ і організацій, їх керівників, інших посадових і службових осіб до партій (блоків) — суб'єктів виборчого процесу, і кандидатів на пост Президента України, кандидатів у депутати та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови.

Слід відзначити, що ціла низка процесуально-правових принципів закріплює на практиці основні засади виборчого процесу, перелічені вище. Це, зокрема:

1. Принцип здійснення організації і проведення виборів спеціально уповноваженими незалежними органами — виборчими комісіями.
2. Принцип безперервності і поступальності виборчого процесу. Безперервність процесу означає, що, будучи розпочатим в належний строк, виборчий процес проходить через усі передбачені законом процесуальні стадії і обов'язково завершується прийняттям виборчою комісією відповідного рівня рішення за результатами виборів. Виборчий процес не може закінчитися в інший спосіб, достроково, за волею будь-кого з учасників процесу. Поступальність процесу означає заздалегідь встановлену законом послідовність зміни стадій виборчого процесу. Будь-яка інша послідовність, окрім передбаченої законом, є неможливою.

Принцип поступального здійснення виборчого процесу дозволяє розподілити його на відносно самостійні стадії, що по чергово змінюють одна одну, в сукупності утворюючи його структуру. Вказані стадії складають зміст будь-якого виборчого процесу, і він є неможливим за відсутності хоча б однієї з них. Факультативною стадією виборчого процесу є, хіба що, повторне голосування, яке проводиться лише у визначених законом випадках.

3. Принцип законності знаходить свій прояв в обов'язку всіх учасників процесу дотримуватися вимог, встановлених законом, діяти в межах наданих законом повноважень, виконувати обов'язки, покладені правовими нормами.
4. Принцип гласності (відкритості). Будучи публічно-правовою процедурою, виборчий процес передбачає відкритість. Цей

принцип, щоправда, не є абсолютним, оскільки не до всіх дій суб'єктів процесу закон встановлює вимогу публічного здійснення.

Наприклад, процес підбору кандидатур для висунення партією (виборчим блоком), їх розміщення в списках кандидатів, договірний процес партій у зв'язку з формуванням виборчого блоку залишаються так би мовити “в тіні” процесу. Доведення такого роду інформації до відома виборців — справа відповідних партій і блоків — учасників виборчого процесу.

Основне значення принцип відкритості набуває в діяльності виборчих комісій, яка відповідно до вимог закону має здійснюватися гласно. Це забезпечується закріпленням права зареєстрованих кандидатів, їх довірених осіб, уповноважених представників партій і виборчих блоків, засобів масової інформації бути присутніми на всіх засіданнях виборчих комісій; обов'язку виборчих комісій публікувати свої рішення в засобах масової інформації; права спостерігачів бути присутніми на виборчих дільницях в день голосування і т. ін.

Однак дія цього принципу не обмежується вказаною сферою. Всі дії інших суб'єктів процесу, що мають важливе значення для повноцінної реалізації виборчих прав громадян і для здійснення яких необхідним є контроль з боку держави, мають здійснюватися публічно. Найбільш наочно це проявляється в регулюванні відносин із фінансування виборів. У цьому аспекті виборче законодавство спрямоване на досягнення максимальної прозорості.

Попри все треба зауважити, що принцип відкритості не є і не може бути абсолютним, особливо у виборчому процесі. Завжди залишатимуться якісь можливості здійснити певні дії “за лаштунками”. Відносно цього ще Аристотель попереджав: “Коли вибори відбуваються з намічених заздалегідь кандидатів, складається небезпечна ситуація: якщо певна кількість осіб, хай і невелика, захоче укласти між собою угоду, то вибори завжди відбуватимуться так, як вони того забажають”.

5. Принцип рівноправності однопорядкових суб'єктів виборчого процесу. Цей принцип означає рівність прав і обов'язків суб'єктів процесу. Рівноправність можлива лише між однаковими за статусом суб'єктами. Не можна говорити, наприклад, про рівність прав виборця і виборчого блоку, позаяк вони мають абсолютно різний статус, різні повноваження і призна-

чення в процесі. Рівність прав означає рівність між собою виборців, рівність між собою партій і виборчих блоків партій, рівність між собою кандидатів. Цей принцип означає також рівність прав зазначених суб'єктів у відносинах з виборчими комісіями.

6. Принцип документованості виборчого процесу означає фіксування провадження процесуальних дій у відповідних процесуальних актах і документах. Законодавство в свою чергу встановлює цілу низку вимог до форми і змісту таких документів. Зокрема це стосується виборчих бюлетенів, відкритих посвідчень та протоколів виборчих комісій про підсумки голосування.

Наведений перелік принципів безумовно не є вичерпним, у ньому відображені лише основні принципи процесу. Окрім них слід виділяти принципи, що відбивають зміст окремих стадій виборчого процесу, наприклад: свобода у виборі форм і методів ведення передвиборної агітації, принцип рівного доступу до засобів масової інформації, принцип недопустимості фінансування виборів окремими особами та органами, принцип єдиного порядку встановлення підсумків голосування і визначення результатів виборів і т. ін.

Поряд із загальною логічною єдністю виборчого процесу необхідно відмітити його поділ на стадії відповідно до потреб, вимог, цілей і методів здійснення. Виборчий процес в Україні включає встановлену законом сукупність стадій, що складаються з конкретних виборчих процедур і виборчих дій. **Стадії виборчого процесу** — це етапи організації і проведення виборів, в межах яких здійснюються передбачені законом виборчі дії, а також виборчі процедури, що забезпечують реалізацію виборчих прав громадян та інших учасників виборів, цілісність, завершеність і легітимність виборчого процесу при формуванні представницького органу публічної влади. Лише сукупність юридично необхідних процедур і дій, стадій як елементів виборчого процесу може забезпечити конституційно-правову легітимність виборів.

Функціональне призначення стадій виборчого процесу полягає у забезпеченні послідовного у часі і поетапного за змістом виконання різноманітних виборчих дій і процедур, які забезпечують легітимний характер виборів і обрання відповідних органів і осіб. Низка елементів організації виборчого процесу має допоміжний характер. Так, проведення виборів неможливе без своєчасного їх фінансування.

В цих умовах основні технологічні елементи організації виборчого процесу в тому чи іншому обсязі своїх функціональних характеристик обслуговують відповідні стадії виборчого процесу.

Час виборчих дій (строки виконання виборчих процедур в межах стадій виборчого процесу виборчої кампанії) — це одночасно політичне і юридичне поняття. Час є невід’ємним елементом організації виборів, і в структурі виборчого процесу має самостійне технологічне і юридичне значення. З ним пов’язано виникнення, зміна та припинення відповідних виборчих правовідносин; він виступає в якості юридичного факту і предмета правового регулювання, розглядається в якості політичного ресурсу виборчої кампанії, неналежне чи неефективне використання якого суттєво обмежує потенційні можливості конкретних учасників виборчого процесу. Виборчими комісіями з урахуванням рівня і виду виборів складається і затверджується календарний план заходів із підготовки та проведення виборів. Виборчий календар фактично і юридично регламентує строки здійснення окремих виборчих дій і процедур на тій чи іншій стадії виборчого процесу.

Поряд із суто технологічними компонентами (строки, фінансування тощо) власне структурними елементами основних стадій виборчого процесу є *виборчі процедури* і *виборчі дії*. **Виборчі процедури** — це конкретний порядок здійснення (виконання) передбачених виборчим законодавством дій, прийняття відповідними виборчими комісіями рішень, які забезпечують реалізацію виборчих прав учасників виборів на відповідних стадіях виборчого процесу. **Виборчі дії** за характером свого включення до структури виборчої процедури і стадії виборчого процесу є їхньою первинною організаційно-правовою формою, що забезпечує в ході виборів їх динамічне розгортання і завершення.

У виборчому законодавстві в межах переважної більшості стадій виборчого процесу закріплюються як вимоги (критерії) для здійснення виборчих дій, так і певні організаційно-правові гарантії у вигляді обов’язкових і факультативних виборчих процедур, які з урахуванням дотримання відповідних строків їх виконання в сукупності своїй забезпечують функціональну завершеність відповідної стадії виборчого процесу, перехід від однієї стадії до іншої, аж до останньої — встановлення і оприлюднення результатів виборів. Обов’язкові та/або факультативні виборчі процедури, а також їх поєднання на різних

стадіях виборчого процесу закріплюються по-різному, при цьому у випадках, передбачених законом, факультативна виборча процедура може стати обов'язковою (основною).

Вимоги (критерії), що ставляться до структурних елементів стадії виборчого процесу, виражаються в необхідності дотримання як строків здійснення виборчих дій, виконання виборчих процедур і тривалості стадії виборчого процесу, так і певних кількісних відношень (пропорцій) показників виборчого процесу, передбачених законом. При невиконанні основного процедурного варіанта в дію вводиться додатковий (факультативний) процедурний варіант, що забезпечує виконання виборчої процедури в цілому в установлені законом строки, при цьому виконані з порушенням вимог закону виборчі дії і виборчі процедури стають незаконними.

Виборче законодавство, по суті, являє собою “каталог” юридично визначених виборчих дій і процедур, гарантій і умов їх здійснення, які з урахуванням дотримання строків їх виконання забезпечують в сукупності перехід від однієї стадії виборчого процесу до наступних, аж до опублікування офіційних результатів виборів у засобах масової інформації. Юридичний режим виконання виборчих процедур і дій знаходить свій прояв у конкретних правах та обов'язках, якими наділяються учасники виборчого процесу на тій чи іншій його стадії і дотриманні передбачених законом строків і правил їх здійснення. Виконані з порушенням вимог закону виборчі дії і процедури (як за їх юридичним змістом, так і за нормативним часом) є юридично нікчемними, не мають юридичної сили і, відповідно, не породжують жодних позитивних юридичних наслідків.

Зміст стадій виборчого процесу детально розкривається у виборчому законодавстві України.

Початок виборчого процесу оголошує відповідна виборча комісія у строки та в порядку, визначені Конституцією України та виборчим законом.

Виборчий процес включає такі ***etamni***:

- 1) утворення територіальних виборчих округів;
- 2) утворення виборчих дільниць;
- 3) утворення територіальних та дільничних виборчих комісій;
- 4) складання та уточнення списків виборців;
- 5) висування та реєстрація кандидатів;
- 6) проведення передвиборної агітації;

- 7) голосування (повторне голосування);
 - 8) підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування;
 - 9) встановлення результатів виборів та їх офіційне оприлюднення.
- Суб'єктами** виборчого процесу є:

- а) виборці;
- б) виборчі комісії;
- в) кандидати на пост Президента України, кандидати у депутати та кандидати на посаду сільського, селищного, міського голови, зареєстровані у встановленому законом порядку;
- г) партії (блоки), які висунули кандидатів;
- д) уповноважені представники, довірені особи, офіційні спостерігачі від партій (блоків) — суб'єктів виборчого процесу та від кандидатів.

Підготовка та проведення виборів здійснюються *публічно і відкрито*.

Для забезпечення публічності і відкритості виборчого процесу виборчі комісії відповідно до своїх повноважень:

- 1) оприлюднюють відомості про свій склад, місцезнаходження та режим роботи, про утворення територіальних виборчих округів і виборчих дільниць, про час і місце проведення голосування, про основні права виборців, у тому числі про право оскарження неправомірних рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, їх керівників, інших посадових та службових осіб, які порушують або обмежують виборчі права;
- 2) забезпечують можливість ознайомлення громадян із списками виборців, відомостями про кандидатів, передвиборними програмами кандидатів, з порядком заповнення підписних листів і виборчих бюлетенів;
- 3) оприлюднюють підсумки голосування і результати виборів;
- 4) надають іншу інформацію у випадках, передбачених законом.

Рішення виборчих комісій доводяться до відома громадян через друковані засоби масової інформації або, у разі неможливості, оприлюднюються в інший спосіб.

Засоби масової інформації зобов'язані об'єктивно висвітлювати хід виборчого процесу. Їх представникам гарантується безпере-

шкодний доступ на всі публічні заходи, пов'язані з виборами, а на засідання виборчих комісій та на виборчі дільниці у день виборів та в день повторного голосування — на умовах, встановлених законом. Виборчі комісії, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, посадові і службові особи цих органів зобов'язані в межах своїх повноважень і компетенції надавати представникам засобів масової інформації необхідні їм відомості щодо підготовки та проведення виборів.

Виборчі комісії при дипломатичних та інших закордонних представництвах України у державах, де проживає значна кількість виборців, забезпечують опублікування у місцевих засобах масової інформації відомостей про час і місце голосування та місцезнаходження відповідних виборчих дільниць. Перелік таких держав визначається Центральною виборчою комісією.

Отже, загальна картина виборчого процесу виглядає таким чином. У встановлений законом строк уповноважений на те орган (посадова особа) видає акт про призначення виборів, яким визначається дата голосування. Після оприлюднення цього акта починається формування так званої “інфраструктури виборів”: формування виборчих округів, виборчих дільниць, складання і уточнення списків виборців, формування відповідних виборчих комісій. Після цього починається висування кандидатів, формування ними виборчих фондів, збір підписів на їх підтримку. Стадія висування кандидатів завершується реєстрацією, що визначає коло учасників процесу, які будуть змагатися за одержання мандатів і які у разі, якщо в подальшому не відмовляться від участі у виборах, будуть представлені у списках кандидатів, а потім і у виборчих бюлетенях.

Після реєстрації кандидати, партії і виборчі блоки партій мають право розпочинати передвиборчу агітацію, в ході якої в різноманітних формах здійснюється вплив на виборців з тим, аби сформувати відповідну громадську думку і схилити електорат на свою користь, щоб здобути його підтримку під час голосування. Передвиборча агітація, як правило, завершується за день до дня голосування, щоб дати виборцям можливість “зібратися з думками” напередодні волевиявлення, яке здійснюється шляхом голосування бюлетенями на виборчих дільницях. Після завершення голосування виборчі комісії здійснюють підрахунок голосів, а комісії вищого рівня — підведення підсумків голосування і визначення результатів виборів в цілому. За-

ключним моментом виборчого процесу є оприлюднення результатів виборів.

Слід відмітити, що й після опублікування результатів виборів здійснюються деякі виборчі дії: подання кандидатами, партіями і виборчими блоками фінансових звітів, передача на зберігання виборчої документації тощо. Однак зазначені дії не спрямовані безпосередньо на обрання виборних органів і осіб, а є такими, що забезпечують і супроводжують основні виборчо-процесуальні дії, які здійснюються в межах визначених законом стадій виборчого процесу.

Таким чином, можна зробити висновок, що виборчий процес є сукупністю юридично значущих дій, що відбуваються безперервно одна за одною. Кожна стадія виборчого процесу має суто індивідуальне юридичне значення, але разом з тим зазначений процес є неможливим за відсутності хоча б однієї з них.

§ 6. Територіальна організація виборів

Територіальна організація виборів Президента і народних депутатів України

Вибори Президента України проводяться в єдиному **загальнодержавному одномандатному виборчому окрузі**, який включає в себе всю територію України. Вибори народних депутатів України проводяться в єдиному **загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі**, який включає в себе всю територію України та закордонний виборчий округ.

Для проведення виборів Президента і народних депутатів територія України поділяється на 225 **територіальних виборчих округів**. Кількість таких округів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі встановлюється Центральною виборчою комісією з урахуванням їх адміністративно-територіального устрою та кількості виборців. Територіальні виборчі округи утворюються з приблизно рівною кількістю виборчих дільниць, виходячи з кількості виборчих дільниць, які були утворені під час попередніх чергових виборів Президента України або народних депутатів України. Територіальний виборчий округ включає в себе один або кілька районів, міст, районів у містах. Не допускається включення

до одного територіального виборчого округу частин території двох чи більше регіонів.

Закордонний виборчий округ складають усі закордонні виборчі дільниці.

Рішення про утворення територіальних виборчих округів приймається Центральною виборчою комісією не пізніше як за сто десять днів до дня виборів.

Для підготовки організації і проведення голосування та підрахунку голосів виборців територія сіл, селищ, міст, районів у містах, що входять до складу територіального виборчого округу, поділяється на **виборчі дільниці**.

Виборчі дільниці можуть бути *звичайними, спеціальними або закордонними*.

Виборчі дільниці на виборах народних депутатів утворюються з кількістю виборців від двадцяти осіб до двох тисяч п'ятисот осіб, а на виборах Президента України — з кількістю виборців від двадцяти до трьох тисяч осіб. Виборчі дільниці поділяються на:

- а) *малі* — з кількістю виборців до 500 осіб;
- б) *середні* — з кількістю виборців від 500 до 1500 осіб;
- в) *великі* — з кількістю виборців понад 1500 осіб.

Якщо на відповідній території, у відповідному закладі чи установі налічується менше або більше від зазначених меж чисельності виборців і їх (або їх надлишок) неможливо віднести до іншої виборчої дільниці або неможливо утворити додаткову виборчу дільницю на цій території, у відповідному закладі чи установі, виборча дільниця може бути утворена з меншою або більшою від відповідних граничних значень чисельністю виборців.

Виборчі дільниці утворюються не пізніше як за п'ятдесят днів до дня виборів.

Звичайні виборчі дільниці утворюються для організації голосування виборців за місцем їх проживання. Вони утворюються територіальними (окружними) виборчими комісіями за поданням виконавчих комітетів сільських, селищних, міських (міст, де немає районних рад), районних у містах рад, а в разі відсутності таких органів — за пропозицією відповідно сільських, селищних, міських голів, голів районних у містах рад або посадових осіб, які відповідно до закону здійснюють їх повноваження. Зазначені подання вносяться до територіальної (окружної) виборчої комісії відповідними органами чи

посадовими особами не пізніше як за п'ятдесят вісім днів до дня виборів.

Спеціальні виборчі дільниці утворюються у стаціонарних лікувальних закладах, на суднах, які перебувають в день голосування у плаванні під Державним Прапором України, на полярних станціях України, в установах кримінально-виконавчої системи та в інших місцях тимчасового перебування виборців з обмеженими можливостями пересування. Спеціальні виборчі дільниці утворюються таким чином, щоб виборці могли проголосувати, не порушуючи режиму перебування в закладі (установі). Не допускається утворення однієї виборчої дільниці для двох і більше закладів чи установ.

Спеціальні виборчі дільниці утворюються територіальними (окружними) виборчими комісіями за місцем розташування відповідних закладів чи установ або за місцем приписки судна чи полярної станції України на підставі подань районних державних адміністрацій чи міських виконавчих комітетів міст обласного (республіканського в Автономній Республіці Крим) значення. Зазначені подання повинні надійти до відповідної територіальної (окружної) виборчої комісії не пізніше як за п'ятдесят вісім днів до дня виборів.

У військових частинах (формуваннях) виборчі дільниці, як правило, не утворюються. Військовослужбовці голосують на звичайних виборчих дільницях, розташованих за межами військових частин (формувань). Спеціальна виборча дільниця на території військової частини (формування), дислокованої за межами населеного пункту на значній відстані від нього, може утворюватися як виняток Центральною виборчою комісією за поданням відповідної територіальної (окружної) виборчої комісії.

У *винятковому випадку* утворення нового стаціонарного лікувального закладу, установи кримінально-виконавчої системи чи іншого закладу (установи) з тимчасовим перебуванням виборців з обмеженими можливостями пересування, непередбаченого виходу у плавання судна під Державним Прапором України чи непередбаченого утворення (передислокації) військової частини (формування), дислокованої за межами населеного пункту на значній відстані від нього, спеціальна виборча дільниця може утворюватися Центральною виборчою комісією не пізніше як за сім днів до дня виборів Президента України та за десять днів до дня виборів народних депутатів України за поданням відповідної територіальної (окружної) виборчої комісії.

Закордонні виборчі дільниці утворюються при дипломатичних та інших офіційних представництвах і консульських установах України за кордоном, у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами України. Вони утворюються Центральною виборчою комісією за поданням Міністерства закордонних справ України. Перелік держав, де проживає значна кількість виборців України, визначається Центральною виборчою комісією не пізніше 15 вересня року, що передує рокові проведення чергових виборів Президента або народних депутатів.

В окремих випадках закордонна виборча дільниця може бути утворена з приміщенням для голосування за межами приміщення офіційного представництва чи консульської установи України. Така закордонна виборча дільниця може бути утворена тільки на території великих міст держави, у яких проживає чи перебуває не менше однієї тисячі громадян України, які мають право голосу.

У винятковому випадку відкриття нових дипломатичних чи інших офіційних представництв або консульських установ України за кордоном, передислокації військових частин (формувань) закордонна виборча дільниця може утворюватися Центральною виборчою комісією не пізніш як за сім днів до дня виборів Президента України та за десять днів до дня виборів народних депутатів України за поданням Міністерства закордонних справ України. Зазначене подання повинно надійти до Центральної виборчої комісії не пізніш як за п'ятнадцять днів до дня виборів.

Територіальна організація місцевих виборів

Територіальна організація місцевих виборів має свої особливості. Для виборів *депутатів сільської, селищної ради* відповідна територіальна виборча комісія не пізніше ніж за 80 днів до дня проведення місцевих виборів утворює *виборчі округи* з приблизно однаковою кількістю виборців у кожному виборчому окрузі (**одномандатні виборчі округи**). Кількість виборчих округів дорівнює чисельності загального складу відповідної ради.

Багатомандатний виборчий округ по виборах *депутатів районних рад* поділяється на виборчі територіальні округи, межі яких збігаються з межами сіл, селищ, міст районного значення, що входять до складу району.

Багатомандатний виборчий округ для виборів *депутатів міських, районних у містах рад* має межі, що збігаються з межами відповідного міста або району у місті. Багатомандатний виборчий округ по виборах депутатів міських рад у містах з районним поділом поділяється на виборчі територіальні округи, межі яких збігаються з межами районів у місті. Якщо до складу міста входить інше місто, село, селище, то воно є виборчим округом з виборів депутатів міської ради міста, до складу якого воно входить.

Багатомандатний виборчий округ по виборах *депутатів обласних рад* поділяється на виборчі територіальні округи, межі яких збігаються з межами районів та міст обласного значення.

Багатомандатний виборчий округ по виборах *депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим* поділяється на виборчі територіальні округи, межі яких збігаються з межами районів та міст республіканського значення.

Для виборів *сільського, селищного, міського голови* відповідний **одномандатний виборчий округ** має межі, що збігаються з межами відповідної адміністративно-територіальної одиниці згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм. Одномандатний виборчий округ по виборах міського голови у містах з районним поділом поділяється на виборчі територіальні округи, межі яких збігаються з межами районів у місті. Якщо до складу міста входить інше місто, село, селище, то воно є виборчим округом з виборів міського голови міста, до складу якого воно входить.

Рішення про утворення виборчих територіальних округів по виборах депутатів районних, міських, районних у містах, обласних рад, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також рішення про утворення виборчих територіальних округів по виборах сільського, селищного, міського голови не приймаються.

Для підготовки і проведення голосування та підрахунку голосів виборців на виборах депутатів Верховної Ради АРК, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів утворюються **виборчі дільниці**.

Для підготовки і проведення голосування та підрахунку голосів у випадку чергових, а також інших місцевих виборів, які проводяться одночасно з виборами народних депутатів України, використовуються звичайні, а також спеціальні виборчі дільниці, що утворені у стаціонарних лікувальних закладах для проведення виборів народних депутатів України.

У разі проведення повторних, позачергових, проміжних чи перших місцевих виборів, які проводяться не одночасно з виборами народних депутатів України, звичайні та спеціальні (у стаціонарних лікувальних закладах) виборчі дільниці на території села, селища, міста утворюються відповідно сільською, селищною, міською територіальними виборчими комісіями за поданням виконавчого комітету сільської, селищної, міської (міст, де немає районних рад), районної у місті ради, а у разі відсутності таких органів — за пропозицією відповідно сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради або посадової особи, яка відповідно до закону здійснює повноваження сільського, селищного, міського голови. Територіальна виборча комісія своїм рішенням визначає межі кожної виборчої дільниці.

Виборчі дільниці є спільними для виборів депутатів та сільських, селищних, міських голів.

Рішення відповідної територіальної виборчої комісії про утворення виборчих дільниць оприлюднюється у засобах масової інформації або в інший визначений комісією спосіб впродовж п'яти днів з дня прийняття цього рішення, але не пізніше як за 45 днів до виборів.

§ 7. Утворення виборчих комісій та організація їх роботи

Ряд фахівців процес формування виборчих комісій виносить за рамки виборчого процесу. Однак якщо стосовно порядку формування Центральної виборчої комісії з цим певною мірою можна погодитися, адже ЦВК є постійно діючим державним органом, що здійснює підготовку і проведення виборів і референдумів в Україні, і строки формування якої не пов'язані зі строками проведення виборів будь-якого рівня, принаймні безпосередньо, то стосовно порядку формування територіальних (окружних) і дільничних виборчих комісій з цим погодитися неможливо, позаяк чинним законодавством про вибори чітко визначено, що територіальні (окружні) та дільничні виборчі комісії формуються не пізніше встановленого законом строку, що передує дню виборів.

У міжнародній практиці застосовуються різні методи організації й адміністрування виборів:

- *урядовий підхід* — відповідальність за проведення виборів лежить на державних органах (наприклад, у ФРН — це Міністерство внутрішніх справ);

- *судовий підхід* – відповідальність за проведення виборів покладається на представників судової влади (наприклад, у Пакистані Центральна виборча комісія складається з трьох суддів, призначуваних главою держави з вищих юрисдикційних органів; у Румунії за допомогою жереба визначається з членів Верховного Суду сім представників до складу Центральної виборчої комісії);
- *партійно-представницький підхід* – усі партії – суб'єкти виборчого процесу делегують своїх представників до Центральної виборчої комісії. Цей підхід може спричиняти надмірну чисельність складу комісії, а окрім того, не гарантує професіоналізму її членів;
- *експертний підхід* – передбачає призначення до складу Центральної виборчої комісії за згодою всіх політичних сил експертів, які мають відповідний досвід і відомі своєю ідеологічною й політичною незалежністю, а отже, можуть бути безпристрасними і об'єктивними.

Вибори Президента України та народних депутатів організують і проводять:

- 1) Центральна виборча комісія, повноваження якої поширюються на всю територію України;
- 2) територіальні (окружні – на виборах народних депутатів) виборчі комісії, повноваження яких поширюються на територію відповідних територіальних виборчих округів;
- 3) дільничні виборчі комісії, повноваження яких поширюються на територію відповідних виборчих дільниць.

Центральна виборча комісія здійснює також повноваження територіальних виборчої комісії в окремому закордонному виборчому окрузі.

Виборчі комісії є спеціальними колегіальними державними органами, уповноваженими організувати підготовку та проведення виборів і забезпечувати повне й однакове дотримання виборчого законодавства України на всій території України і щодо всіх видів виборів.

Аналіз чинного законодавства дозволяє зробити висновок, що в Україні застосовується партійно-представницький підхід до організації і адміністрування виборів щодо дільничних і територіальних (окружних) виборчих комісій та змішаний – представницько-експертний підхід щодо Центральної виборчої комісії.

У створенні виборчої інфраструктури в Україні беруть участь усі гілки влади. Законодавчі органи влади розробляють нормативну базу виборчих кампаній. Органи виконавчої влади здійснюють матеріально-фінансове забезпечення виборів, готують відомості для Реєстру виборців і пропозиції по формуванню виборчих округів. Судові органи розглядають суперечки, які виникають у ході виборчих кампаній. Важлива інформаційно-пропагандистська роль належить і засобам масової інформації. Але ключова роль у створенні виборчої інфраструктури належить саме виборчим комісіям. Система виборчих комісій є інструментом громадянського суспільства, призначеного для виконання цих найважливіших функцій.

Організація і діяльність Центральної виборчої комісії

Постійно діючим державним органом, який забезпечує організацію підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, а також всеукраїнських референдумів, і здійснює консультативно-методичне забезпечення виборів до місцевих рад, сільських, селищних, міських голів і проведення місцевих референдумів є **Центральна виборча комісія**.

Центральна виборча комісія очолює систему виборчих комісій, спрямовує їх діяльність, і є комісією вищого рівня щодо усіх територіальних та дільничних виборчих комісій, передбачених законом. Вона відповідно до своїх повноважень забезпечує здійснення передбачених Конституцією та законами України принципів і засад виборчого процесу, реалізацію виборчих прав громадян.

Центральна виборча комісія є незалежним державним органом, який здійснює свої повноваження самостійно, незалежно від інших державних органів та органів місцевого самоврядування. Втручання органів державної влади та місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів, громадян та їх об'єднань у вирішення питань, що належать до повноважень комісії, не допускається, крім випадків, передбачених чинним законодавством України.

Діяльність Центральної виборчої комісії здійснюється відкрито і гласно. До **складу комісії** входять 15 членів. Голова, два заступники Голови та секретар (кандидатури на посаду заступників Голови Комісії та секретаря Комісії пропонуються Головою Комісії) Центральної виборчої комісії обираються Комісією на її засіданні таємним голо-

суванням з числа членів Комісії. Вони, а також не менше п'яти інших членів Комісії повинні мати вищу юридичну освіту. Центральна виборча комісія працює на постійній основі. Строк повноважень членів комісії становить 7 років.

Верховна Рада України призначає на посаду та припиняє повноваження членів Комісії за поданням Президента України. У цьому поданні враховуються пропозиції депутатських фракцій і груп, утворених у поточному скликанні Верховної Ради.

Членом Комісії може бути громадянин України, який на день призначення досяг двадцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні не менше п'яти останніх років та володіє державною мовою. Не може бути призначений до складу Комісії громадянин України, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку, або який визнаний у встановленому порядку недієздатним чи обмежено дієздатним.

Член Комісії не може бути народним депутатом України або мати інший представницький мандат, входити до складу інших виборчих комісій та комісій з референдумів, бути членом ініціативної групи всеукраїнського чи місцевого референдуму, займатися підприємницькою діяльністю, бути повіреним третіх осіб у справах Комісії, виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької та творчої діяльності), входити до складу правління чи інших виконавчих органів організацій, що мають на меті отримання прибутку. Член Комісії не може входити до складу органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування.

Член Комісії не може бути кандидатом у Президенти України, кандидатом у народні депутати України, депутати місцевої ради чи Верховної Ради Автономної Республіки Крим, кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови, їх довіреною особою, представником чи уповноваженою особою політичної партії (виборчого блоку партій), що беруть участь у виборах. При набутті членом Комісії зазначеного статусу Комісія приймає рішення про зупинення його повноважень на період перебування у відповідному статусі.

Член Комісії, який до свого призначення на посаду був членом будь-якої політичної партії, на час здійснення своїх повноважень зупиняє членство у цій партії. Він не може брати участі в її діяльності чи виконувати доручення партії, будь-якого її органу або посадової особи.

Член Комісії перед вступом на посаду складає на пленарному засіданні Верховної Ради України присягу. Відмова члена Комісії скласти присягу тягне за собою скасування Верховною Радою України рішення про його призначення.

Комісія є *повноважною* з моменту призначення на посаду та складення присяги не менш як двома третинами її складу.

Центральна виборча комісія є *колегіальним органом*, діяльність якої організує Голова Комісії. Кожна політична партія, виборчий блок партій, список кандидатів у депутати яких зареєстровано для участі у виборах, можуть на період виборчої кампанії делегувати одного представника до комісії для участі в її засіданнях з правом додаткового голосу.

Основною *організаційною формою діяльності* Комісії є її **засідання**. На засіданні Комісії може бути розглянуто будь-яке питання, яке відповідно до закону належить до повноважень Комісії.

Засідання Комісії скликаються її Головою, а в разі його відсутності — одним із заступників Голови Комісії. У разі відсутності Голови або заступників Голови Комісії чи їх відмови скликати засідання Комісії воно може бути скликане не менш як третиною членів Комісії з обов'язковим повідомленням усіх членів Комісії про час і місце засідання.

Засідання Комісії веде її Голова або, за дорученням Голови чи за погодженням між його заступниками, один із його заступників. У разі відсутності Голови та його заступників або невиконання ними з будь-яких причин своїх функцій Комісія обирає головуючого на засіданні із свого складу більшістю голосів від складу Комісії.

Засідання Комісії є повноважним за умови присутності не менш як двох третин складу Комісії. На засіданні Комісії ведеться **протокол**, який підписується Головою Комісії (головуючим на засіданні), а також її секретарем.

Комісія приймає рішення з питань, що належать до її повноважень, після їх розгляду на своїх засіданнях.

За результатами розгляду на засіданні Комісії питання порядку денного Комісія ухвалює рішення у формі **постанови**. З питань поточної внутрішньої діяльності Комісія може ухвалювати **протокольне рішення**. Рішення Комісії приймається на засіданні Комісії відкритим голосуванням більшістю голосів від складу Комісії. Член Комісії, присутній на її засіданні, який не погоджується з прийнятим

Комісією рішенням, має право викласти *окрему думку*, яка в письмовій формі додається до протоколу засідання Комісії.

Рішення Комісії підписуються Головою Комісії (головуючим на засіданні Комісії). Рішення, прийняті Комісією, можуть бути змінені лише самою Комісією з власної ініціативи або на підставі рішення суду. У випадках, визначених законом, рішення Комісії може бути оскаржене до суду.

Рішення Комісії, прийняте в межах її повноважень, є *обов'язковим* для виконання.

Керівники, інші посадові чи службові особи органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій (виборчих блоків політичних партій), інших об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій, виборчих комісій та комісій з референдуму в порядку, передбаченому законодавством, зобов'язані на запрошення Комісії прибути на її засідання, надавати необхідні відомості і матеріали, відповідати на запитання.

У разі виявлення у процесі розгляду питання на засіданні Комісії ознак вчинення злочину чи іншого правопорушення Комісія приймає рішення про звернення до відповідних правоохоронних органів та передає їм відповідні матеріали. Правоохоронний орган, якому передані вказані матеріали, повідомляє Комісію про результати розгляду звернення чи вжиті заходи у встановлений законом строк.

Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, а також державні підприємства, установи і організації зобов'язані сприяти Комісії та її членам у здійсненні ними своїх повноважень.

Виборці, виборчі комісії, комісії з референдумів, інші суб'єкти виборчого і референдумного процесів, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, іноземці та особи без громадянства, а також органи влади іноземних держав, міжнародні організації *мають право звернутися до Комісії* із зверненнями з питань, що належать до повноважень Комісії. Звернення до ЦВК може подаватися у формі заяви чи скарги.

Заяви та скарги, які подані до Комісії під час виборчого процесу чи процесу референдуму та стосуються цього процесу, розглядаються Комісією протягом п'яти днів з дня надходження заяви або скарги, якщо інший строк не встановлено відповідним законом України про

вибори або референдуми. Заяви та інші звернення, які не стосуються виборчого процесу чи процесу референдуму або подані не під час такого процесу, розглядаються Комісією на загальних підставах, встановлених законом.

Скарга, подана до Комісії, розглядається на засіданні Комісії. За підсумком розгляду скарги Комісія приймає рішення. Заява, подана до Комісії, за дорученням Голови Комісії або одного із його заступників попередньо розглядається членом Комісії. За підсумком попереднього розгляду заяви член Комісії може рекомендувати Комісії розглянути її на засіданні Комісії та прийняти рішення з приводу такої заяви. Якщо заява не вимагає прийняття рішення Комісії, член Комісії за дорученням її Голови або одного з його заступників може надати відповідь заявнику від свого імені.

Якщо Комісії стане відомо про порушення законодавства України про вибори і референдуми, виборчих прав громадян України та права на участь у референдумі з результатів проведених нею перевірок або із засобів масової інформації чи інших джерел, що не суперечать законодавству України, Комісія має право розглянути за власною ініціативою питання, що належать до її повноважень, та прийняти з цього приводу відповідне рішення.

Комісія за результатами узагальнення практики застосування законодавства України про вибори і референдуми та практики проведення виборів і референдумів в Україні, а також у разі необхідності може за власною ініціативою розглянути та прийняти рішення стосовно:

- надання виборчим комісіям, комісіям з референдумів роз'яснень і рекомендацій щодо застосування законодавства України про вибори та референдуми;
- організації підготовки та проведення виборів і референдумів;
- організації роботи виборчих комісій та комісій з референдумів;
- підготовки пропозицій щодо вдосконалення законодавства України про вибори і референдуми;
- інших питань, віднесених до повноважень Комісії.

Повноваження члена Комісії **припиняються** у зв'язку із закінченням строку, на який його призначено. Член Комісії, строк повноважень якого закінчився, до прийняття відповідного рішення Верховною Радою України не бере участі у засіданнях Комісії.

Повноваження члена Комісії можуть бути припинені достроково. Підставами *дострокового припинення* повноважень члена Комісії є:

- 1) особиста заява про складення повноважень;
- 2) досягнення шістдесятип'ятирічного віку;
- 3) припинення громадянства України;
- 4) вибуття на постійне місце проживання за межі України;
- 5) недотримання вимог щодо несумісності з іншими видами діяльності;
- 6) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- 7) визнання недієздатним, безвісно відсутнім чи оголошення померлим;
- 8) порушення членом Комісії присяги;
- 9) неможливість виконання своїх повноважень за станом здоров'я;
- 10) смерть члена Комісії.

При виникненні зазначених підстав Президент України у тридцятиденний термін вносить до Верховної Ради України подання про дострокове припинення повноважень члена Комісії, за результатами розгляду якого остання приймає відповідне рішення. При цьому Президент України завчасно, але не пізніше як через тридцять днів з дня припинення повноважень члена Комісії подає до Верховної Ради України кандидатуру особи, що пропонується на посаду члена Комісії замість вибулого.

Повноваження Голови Комісії, заступника Голови Комісії, секретаря Комісії припиняються достроково за їх заявою або в разі припинення повноважень як члена Комісії.

Окрім дострокового припинення повноважень окремих членів Комісії, законом також передбачено можливість дострокового припинення повноважень всього складу Комісії. Повноваження всього складу ЦВК можуть бути достроково припинені Верховною Радою України за вмотивованим поданням Президента України.

Рішення про дострокове припинення повноважень всього складу Комісії приймається Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу.

Депутатські фракції у Верховній Раді України не пізніше наступного дня після дострокового припинення повноважень всього складу Комісії подають Президенту України пропозиції щодо персонального складу Комісії, на підставі яких Президент протягом трьох

днів вносить до Верховної Ради України подання щодо персонального складу Комісії.

Порядок організації роботи ЦВК визначається її *Регламентом*.

Формування територіальних (окружних) та дільничних виборчих комісій

Територіальна (окружна) виборча комісія є юридичною особою. Територіальна (окружна) виборча комісія є комісією вищого рівня щодо усіх дільничних виборчих комісій на території відповідного територіального виборчого округу.

Територіальна виборча комісія (на виборах Президента) утворюється Центральною виборчою комісією не пізніше як за *вісімдесят днів* до дня виборів у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії у кількості не менше десяти осіб. *Окружна виборча комісія* (на виборах народних депутатів) утворюється Центральною виборчою комісією не пізніше як за *шістдесят днів* до дня виборів у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії у кількості не менше дванадцяти і не більше вісімнадцяти осіб.

Подання щодо кандидатур до складу *територіальних виборчих комісій* (не більше двох осіб до однієї виборчої комісії від одного кандидата) вноситься не пізніше як за вісімдесят п'ять днів до дня виборів Президента за підписом кандидата на пост Президента України, за свідченням в установленому законом порядку. При цьому слід відзначити, що до складу територіальної виборчої комісії включаються всі внесені представники від кандидатів на пост Президента України.

Подання щодо кандидатур до складу *окружних виборчих комісій* (не більше однієї кандидатури до однієї комісії) вноситься не пізніше як за шістьдесят вісім днів до дня виборів депутатів центральним керівним органом партії (керівним органом блоку) — суб'єктом виборчого процесу.

Право подання кандидатур до складу виборчих комісій мають партії (блоки), які в поточному складі Верховної Ради України станом на 15 вересня року, що передує рокові проведення виборів, мають свої партійні фракції (фракції блоків), при цьому встановлено, що по одному представнику від таких партій (блоків) до складу цих комісій включається обов'язково, а також інші партії (блоки) — суб'єкти

виборчого процесу, не більше ніж по одному представнику від яких включається до складу цих комісій шляхом жеребкування.

У разі, якщо в установленний законом строк не надійшли подання щодо складу територіальної (окружної)/дільничної виборчої комісії або якщо кількість запропонованих до складу комісії осіб становить менше мінімальної, визначеної законом, відповідна комісія утворюється Центральною виборчою комісією/територіальною (окружною) виборчою комісією за поданням її Голови у складі, не більшому за середню кількість осіб від кількості, визначеної законом, з обов'язковим урахуванням поданих кандидатур від кандидатів і партій (блоків) — суб'єктів виборчого процесу.

Дільнична виборча комісія не є юридичною особою. Дільнична виборча комісія є суб'єктом відповідного виборчого процесу, має право звернення у межах своїх повноважень до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, закладів, установ та організацій, їх посадових та службових осіб.

Дільнична виборча комісія утворюється відповідною територіальною (окружною) виборчою комісією не пізніше як за тридцять п'ять днів до дня виборів у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії. Дільнична виборча комісія на виборах Президента України утворюється у складі не менше дванадцяти осіб. Дільнична виборча комісія на виборах народних депутатів утворюється у складі:

- для малих дільниць – 10–18 осіб;
- для середніх дільниць – 14–20 осіб;
- для великих дільниць – 18–24 особи.

На виборчих дільницях, де кількість виборців не перевищує п'ятдесяти осіб, дільнична виборча комісія може утворюватися у складі голови, секретаря та двох — чотирьох членів комісії.

Подання щодо кандидатур (не більше двох осіб до однієї виборчої комісії від одного кандидата, однієї партії або виборчого блоку партій) до складу виборчих комісій звичайних виборчих дільниць, а також спеціальних виборчих дільниць, утворених у стаціонарних лікувальних закладах, установах кримінально-виконавчої системи, вноситься до відповідної територіальної (окружної) виборчої комісії не пізніше як за сорок п'ять днів до дня виборів за підписом довіреної особи кандидата на пост Президента України/уповноваженої особи

партії (блоку), засвідченим головою територіальної (окружної) виборчої комісії або в іншому встановленому законом порядку.

Дільнична виборча комісія **спеціальної виборчої дільниці**, утвореної на судні, яке в день виборів перебуває у плаванні під Державним Прапором України, на полярній станції України, утворюється територіальною (окружною) виборчою комісією за місцем приписки судна, полярної станції України за поданням відповідно капітана судна, керівника полярної станції України, яке може надсилатися технічними засобами зв'язку. У разі утворення спеціальної виборчої дільниці у винятковому випадку утворення нового стаціонарного лікувального закладу, установи кримінально-виконавчої системи чи іншого закладу (установи) з тимчасовим перебуванням виборців з обмеженими можливостями пересування, непередбаченого виходу у плавання судна під Державним Прапором України чи непередбаченого утворення (передислокації) військової частини (формування), дислокованої за межами населеного пункту на значній відстані від нього, дільнична виборча комісія утворюється Центральною виборчою комісією одночасно з утворенням виборчої дільниці за поданням територіальної (окружної) виборчої комісії.

Дільнична виборча комісія **закордонної виборчої дільниці** утворюється Центральною виборчою комісією на підставі пропозицій кандидатів на пост Президента України/партій (блоків) — суб'єктів виборчого процесу (не більше двох представників від одного кандидата та не більше ніж по одному представнику від партій (блоків) — суб'єктів виборчого процесу) та подань Міністерства закордонних справ України. До складу дільничної виборчої комісії закордонної виборчої дільниці включаються кандидатури, внесені Міністерством закордонних справ України, у такій кількості, щоб склад утвореної виборчої комісії відповідав вимогам закону.

Голова, заступник голови та секретар комісії не можуть бути представниками одного кандидата на пост Президента України або однієї партії (блоку) — суб'єкта виборчого процесу. Кожен кандидат на пост Президента України, кожна партія (блок), від якої включені кандидатури до складу виборчих комісій, мають право на пропорційну частку кожної категорії керівних посад у цих виборчих комісіях.

До складу територіальної (окружної) або дільничної виборчої комісії можуть входити виборці, які проживають у межах відповідного територіального округу або міста, на території якого розташо-

ваний цей округ. До складу дільничної виборчої комісії закордонної виборчої дільниці можуть входити виборці, які проживають або перебувають у період підготовки та проведення виборів на території відповідної іноземної держави.

Особа може одночасно входити до складу лише однієї виборчої комісії. До складу територіальної (окружної)/дільничної виборчої комісії не можуть входити кандидати на пост Президента України, їх уповноважені представники, довірені особи, посадові та службові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадяни, які утримуються в установах кримінально-виконавчої системи або мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому законом порядку. У разі якщо одночасно з виборами Президента України проводяться інші вибори, до складу виборчої комісії не можуть входити кандидати, які балотуються на цих виборах, їх довірені особи, уповноважені особи партій (блоків) — суб'єктів відповідних виборчих процесів.

Організація роботи виборчих комісій

Основною *формою роботи* виборчої комісії є *засідання*, яке скликається головою комісії, в разі його відсутності — заступником голови, а в разі відсутності голови та його заступника — секретарем комісії. У разі необхідності засідання виборчої комісії може бути скликане рішенням виборчої комісії вищого рівня. На письмову вимогу третини складу виборчої комісії голова виборчої комісії або його заступник зобов'язаний скликати засідання комісії не пізніше наступного дня після отримання такої вимоги.

Перше засідання виборчої комісії скликається не пізніш як на третій день після дня її утворення, а наступні — за необхідності. У разі утворення виборчої комісії одночасно з утворенням виборчої дільниці перше засідання комісії скликається не пізніше наступного дня після дня її утворення.

Засідання виборчої комісії є *повноважним* за умови присутності не менш як двох третин складу цієї комісії. У день голосування, зокрема при підрахунку голосів, встановленні результатів голосування на виборчій дільниці, підсумку голосування в межах територіального виборчого округу, засідання територіальної (окружної) або дільнич-

ної виборчої комісії є повноважним за умови присутності більше половини складу цієї комісії. Засідання виборчої комісії скликається з обов'язковим повідомленням усіх членів комісії про час, місце проведення засідання та його порядок денний.

Засідання виборчої комісії веде голова комісії або його заступник; у разі невиконання ними цієї функції або у разі їх відсутності, у тому числі у день голосування, зокрема при підрахунку голосів, встановленні результатів голосування на виборчій дільниці, підсумку голосування в межах територіального виборчого округу, комісія на кожному такому засіданні визначає із свого складу головуючого на засіданні з числа членів комісії, які представляють того ж суб'єкта внесення кандидатур, а в разі відсутності або відмови такого члена (таких членів) комісії — іншого члена комісії.

Виборча комісія на вимогу трьох членів комісії, а також за рішенням виборчої комісії вищого рівня або суду зобов'язана розглянути на своєму засіданні питання, що належать до її повноважень, не пізніше як у триденний строк від дня заявлення вимоги або прийняття зазначеного рішення, але не пізніше дня виборів, а у день виборів, крім дільничної виборчої комісії, — невідкладно. Дільнична виборча комісія зобов'язана розглянути на своєму засіданні питання, що належать до її повноважень, на вимогу зазначених членів комісії у день виборів або за рішенням виборчої комісії вищого рівня чи суду, прийнятого в день виборів, невідкладно після закінчення голосування.

Представники партій (блоків) у Центральній виборчій комісії *беруть участь у засіданні* Центральної виборчої комісії з правом дорадчого голосу. На засіданні Центральної виборчої комісії мають також право бути присутніми без дозволу чи запрошення кандидати, уповноважені особи партій (блоків) в загальнодержавному виборчому окрузі; офіційні спостерігачі від іноземних держав та міжнародних організацій; представники засобів масової інформації.

На засіданнях виборчої комісії, у тому числі при підрахунку голосів та встановленні результатів голосування, на виборчій дільниці в день голосування у приміщенні, де проводиться це голосування, *мають право бути присутніми* без дозволу чи запрошення відповідної комісії лише члени виборчих комісій вищого рівня, кандидати, їх довірені особи, офіційні спостерігачі від кандидатів, партій (блоків) — суб'єктів виборчого процесу, а також офіційні спостерігачі від громадських організацій, від іноземних держав і

міжнародних організацій, представники засобів масової інформації. Інші особи можуть бути присутніми на засіданні комісії тільки з дозволу або на запрошення цієї комісії. Також виборча комісія може прийняти мотивоване рішення про *позбавлення права присутності на засіданні осіб*, які відповідно до закону мають право бути присутніми на засіданні, якщо вони неправомірно перешкоджають його проведенню. Таке рішення приймається двома третинами від складу комісії.

Рішення виборчої комісії приймається відкритим голосуванням більшістю голосів від складу комісії, крім випадків, передбачених законом. Рішення комісії набирає чинності з моменту його прийняття, за винятком випадків, передбачених законом. Член виборчої комісії, який бере участь у її засіданні і не згоден з рішенням, прийнятим комісією, має право протягом двох днів після засідання, на якому було прийнято рішення, у письмовій формі висловити *окрему думку*, яка додається до відповідного протоколу засідання виборчої комісії і є його невід'ємною частиною.

Рішення виборчої комісії, прийняте в межах її повноважень, є обов'язковим для виконання усіма суб'єктами виборчого процесу, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, а також засобами масової інформації. Рішення виборчої комісії, що суперечить законодавству України або прийняте з перевищенням її повноважень, може бути скасоване виборчою комісією вищого рівня або визнане протиправним та скасоване судом. У такому випадку виборча комісія вищого рівня має право прийняти рішення по суті питання.

На засіданні виборчої комісії ведеться **протокол**, що підписується головоючим на засіданні та секретарем комісії (чи секретарем засідання). Протокол засідання комісії надається для ознайомлення членам комісії не пізніше наступного засідання комісії, при цьому член комісії має право його підписати.

Рішення виборчої комісії з розглянутого питання оформляється у формі **постанови**. Постанова підписується головоючим на засіданні та секретарем комісії (засідання). З питань поточної діяльності комісія може приймати **протокольні рішення**.

Виборча комісія складає *акти та протоколи*. Акт комісії засвідчує певний факт або певну подію, виявлені і визнані комісією. Протокол комісії встановлює підсумки певних дій, виконаних комісією.

Акт або протокол комісії підписується всіма присутніми на засіданні членами виборчої комісії.

Члену виборчої комісії під час виконання своїх обов'язків забороняється агітувати за чи проти кандидатів, партій (блоків) — суб'єктів виборчого процесу, а також публічно оцінювати їх діяльність.

Повноваження територіальної (окружної), дільничної виборчої комісії можуть бути **достроково припинені** виборчою комісією, яка її утворила, за власною ініціативою або на підставі рішення суду в разі порушення комісією Конституції та законів України. У цьому випадку відповідна виборча комісія вищого рівня не пізніше ніж на сьомий день з дня припинення повноважень комісії, але не пізніш як за один день до дня виборів, затверджує новий склад цієї комісії.

У разі дострокового припинення повноважень члена виборчої комісії відповідна виборча комісія вищого рівня не пізніше ніж на сьомий день з дня припинення його повноважень, але не пізніш як за один день до дня виборів, включає до її складу іншу особу замість тієї, повноваження якої припинено. Суб'єкт виборчого процесу, за поданням якого до складу комісії було включено особу, повноваження якої достроково припинено, має пріоритетне право на подання кандидатури для включення до складу виборчої комісії замість вибулого. Таке подання, здійснене відповідно до вимог закону, не може бути відхилене.

Порядок оскарження рішень, дій (бездіяльності) виборчих комісій

Суб'єктом звернення зі скаргою, що стосується процесу виборів, може бути:

- ❖ кандидат на пост Президента України (довірена особа кандидата) або кандидат у депутати;
- ❖ партія (блок) — суб'єкт виборчого процесу в особі її керівника (керівників блоку), представника партії (блоку) у Центральній виборчій комісії, уповноваженої особи партії (блоку) чи іншої особи, уповноваженої рішенням центрального керівного органу партії (керівного органу блоку);
- ❖ офіційний спостерігач від партії (блоку);
- ❖ виборча комісія, яка здійснює повноваження щодо організації підготовки та проведення виборів, в особі її голови чи уповноваженого рішенням виборчої комісії члена комісії;

- ❖ виборець, виборчі права або охоронювані законом інтереси щодо участі у виборчому процесі якого, у тому числі на участь у роботі виборчої комісії чи на здійснення спостереження, порушено рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта оскарження.

Суб'єктом розгляду скарги є виборча комісія або суд. Суд, до якого подана скарга, невідкладно повідомляє відповідну виборчу комісію та комісію вищого рівня про надходження скарги, а також про ухвалене судом рішення. Якщо скаргу прийнято судом до розгляду і з того ж питання та з тих же підстав скаргу подано до виборчої комісії, виборча комісія після отримання повідомлення суду про надходження скарги зупиняє розгляд скарги до набрання рішенням суду законної сили.

Скарга до виборчої комісії або до суду може бути подана суб'єктом звернення зі скаргою протягом *п'яти днів* після прийняття рішення, вчинення дії чи бездіяльності суб'єктом оскарження. Скарга щодо порушення, яке мало місце до дня голосування, може бути подана не пізніше двадцять четвертої години дня, що передує дню голосування. Скарга щодо порушення, яке мало місце під час голосування, може бути подана до відповідної дільничної виборчої комісії не пізніше закінчення голосування. Скарга щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії, членів цих комісій, що мали місце у день голосування, під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування на дільниці, може бути подана до виборчої комісії вищого рівня або до суду у дводенний строк з дня прийняття рішення, вчинення дії або бездіяльності.

Зміна або уточнення вимог суб'єкта звернення зі скаргою під час розгляду скарги суб'єктом розгляду скарги, викликані виявленням обставин, не відомих раніше суб'єкту звернення зі скаргою, не вважається новою скаргою і не підлягає встановленим обмеженням строків.

Скарга до виборчої комісії або до суду подається у *письмовій формі*. До скарги додаються її копії та копії усіх документів, що приєднуються до неї, у кількості, яка дорівнює кількості суб'єктів оскарження та заінтересованих осіб, зазначених у скарзі. Скарга, оформлена без дотримання вимог закону, повертається суб'єкту звернення зі скаргою без розгляду не пізніш як на наступний день після дня надходження скарги, а скарга, подана напередодні дня голосування,

в день голосування чи наступного дня, — невідкладно. При поверненні скарги без розгляду зазначається вичерпний перелік недоліків, які перешкоджають розгляду скарги, і вказується на можливість повторного звернення зі скаргою, оформленою відповідно до вимог закону і у передбачені цим законом строки. При повторному поданні скарги з не виправленими недоліками або з допущенням нових недоліків суб'єкт розгляду скарги приймає рішення про залишення її без розгляду по суті.

Скарга, оформлена з дотриманням вимог закону, *розглядається* судом або відповідною виборчою комісією на своєму засіданні не пізніше як на п'ятий день з дня її отримання. Скарга ж щодо порушень, які мали місце до дня голосування, розглядається виборчою комісією в цей же строк, але не пізніше початку голосування. Скарга щодо порушення, яке мало місце під час голосування, подана до дільничної виборчої комісії, розглядається нею відразу після закінчення голосування. Скарга щодо порушення, яке мало місце у день голосування, під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування на дільниці, подана до виборчої комісії вищого рівня або до суду, розглядається відповідним суб'єктом розгляду скарги у дводенний строк з дня її подання.

Якщо виборча комісія при розгляді скарги визнає необхідним проведення перевірки зазначених у скарзі обставин правоохоронними органами, відповідні правоохоронні органи за зверненням виборчої комісії перевіряють ці обставини та вживають відповідних заходів щодо припинення порушення законодавства у триденний строк з дня отримання звернення виборчої комісії, а якщо таке звернення отримано ними менше ніж за три дні до дня голосування, у день голосування чи в наступний за ним день, — невідкладно. Про наслідки перевірки та вжиті заходи відповідні органи повідомляють виборчу комісію, яка до них звернулася.

Розгляд скарги суб'єктом розгляду скарги здійснюється з обов'язковим своєчасним повідомленням суб'єкта звернення зі скаргою, суб'єкта оскарження та інших заінтересованих осіб про час і місце розгляду скарги. Неприбуття на засідання суб'єкта розгляду скарги осіб, які були належним чином повідомлені про нього, не перешкоджає розгляду скарги.

Копії скарги та доданих до неї документів надаються суб'єкту оскарження та заінтересованим особам заздалегідь, а у разі немож-

ливості — не пізніше початку розгляду скарги. Суб'єкт оскарження має право подати письмові пояснення по суті скарги, які беруться до розгляду суб'єктом розгляду скарги.

Суб'єкт розгляду скарги приймає рішення про залишення скарги без розгляду по суті, якщо вона подана неналежним суб'єктом звернення зі скаргою до неналежного суб'єкта розгляду скарги або з порушенням строків оскарження, встановлених законом.

Центральна виборча комісія, приймаючи рішення про залишення скарги без розгляду по суті, може з власної ініціативи взяти до розгляду факти, викладені у скарзі.

Рішення суб'єкта розгляду скарги повинно бути справедливим, законним і обґрунтованим. При розгляді скарги по суті суб'єкт розгляду скарги може задовольнити скаргу повністю або частково чи відмовити в її задоволенні.

У разі *задоволення скарги* суб'єкт розгляду скарги може прийняти рішення, яким:

- 1) визнати рішення суб'єкта оскарження чи окремих його положень, дії чи бездіяльність такими, що не відповідають вимогам виборчого законодавства, порушують виборчі права громадян, права та законні інтереси суб'єкта виборчого процесу;
- 2) скасувати рішення;
- 3) зобов'язати суб'єкта оскарження здійснити дії, передбачені виборчим законодавством;
- 4) зобов'язати суб'єкта оскарження утриматися від вчинення певних дій;
- 5) поновити іншим способом порушені виборчі права громадян, права та законні інтереси суб'єкта виборчого процесу;
- 6) зобов'язати суб'єкта оскарження та (або) інший орган, партію (блок), засіб масової інформації, посадову чи службову особу здійснити передбачені виборчим законодавством дії, які випливають із факту скасування рішення, визнання оскаржених дій або бездіяльності протиправними.

Суб'єкт розгляду скарги, встановивши, що рішення, дії чи бездіяльність не відповідають виборчому законодавству, *задовольняє скаргу*. При задоволенні скарги суб'єкт розгляду скарги може задовольнити усі або частину вимог суб'єкта звернення зі скаргою.

У разі визнання судом рішення відповідної виборчої комісії протиправним, у тому числі з питання визнання голосування на вибор-

чій дільниці недійсним, встановлення підсумків і результатів голосування, встановлення результатів виборів, рішення з цього питання приймає виборча комісія, рішення якої було визнане протиправним, або виборча комісія вищого рівня на підставі рішення суду. При цьому, якщо рішення не було визнане недійсним з формальних підстав, виборча комісія не може прийняти рішення, яке по суті повторює рішення, визнане судом протиправним.

Виборча комісія вищого рівня на підставі скарги, рішення суду або з власної ініціативи може скасувати рішення виборчої комісії нижчого рівня та прийняти рішення по суті питання або зобов'язати виборчу комісію нижчого рівня повторно розглянути порушене питання.

Суб'єкт розгляду скарги *відмовляє в задоволенні скарги*, якщо встановить, що рішення, дії або бездіяльність суб'єкта оскарження вчинені відповідно до закону, в межах повноважень, передбачених законом, і не порушують виборчі права виборців, права і законні інтереси інших суб'єктів виборчого процесу.

Копія рішення суб'єкта розгляду скарги видається чи надсилається суб'єкту звернення зі скаргою, суб'єкту оскарження, заінтересованим особам, відповідній виборчій комісії, іншому суб'єкту, про якого йдеться у рішенні, не пізніше наступного дня після прийняття рішення, а у разі прийняття рішення напередодні, в день виборів або на наступний день — невідкладно.

Рішення суду, прийняте в першій інстанції, набирає законної сили після закінчення строку на *апеляційне оскарження*. Учасники судового розгляду справи мають право оскаржити в апеляційному порядку повністю або частково судові рішення, ухвалені судом першої інстанції, що не набрало законної сили, якщо суд першої інстанції неповно з'ясував обставини справи, не дав належну оцінку доказам, неправильно застосував норми матеріального права або істотно порушив норми судочинства. Апеляційна скарга також може бути подана третьою особою — суб'єктом виборчого процесу, яка не брала участі в судовому розгляді справи, якщо рішення суду першої інстанції порушує її права, свободи та законні інтереси. Рішення судів, ухвалені ними у першій інстанції, переглядаються в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України.

Апеляційні скарги на рішення суду першої інстанції можуть бути подані протягом двох днів з дня, наступного після дня одержання

копії рішення. Апеляційна скарга на рішення суду першої інстанції, прийняте до дня голосування, може бути подана у цей же строк, але не пізніше двадцять четвертої години останньої суботи перед днем виборів. Апеляційні скарги, подані після закінчення зазначених строків, залишаються без розгляду.

Суд апеляційної інстанції розглядає справу протягом двох днів з дня прийняття апеляційної скарги, а стосовно судових рішень, що були ухвалені судом першої інстанції до дня виборів, — не пізніше часу початку голосування.

Суб'єкт виборчого процесу має право оскаржити рішення, дії чи бездіяльність виборчої комісії або її окремого члена. Скарга щодо рішень, дій чи бездіяльності *дільничної виборчої комісії*, члена цієї комісії подається до відповідної територіальної (окружної) виборчої комісії або до місцевого суду. Скарга щодо рішень, дій чи бездіяльності *територіальної (окружної) виборчої комісії*, члена цієї комісії подається до Центральної виборчої комісії або до апеляційного суду. Скарга щодо рішення, дії чи бездіяльності *Центральної виборчої комісії*, члена цієї комісії подається до Верховного Суду України. Скарга на рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, членів цих комісій розглядається судом у складі трьох професійних суддів.

§ 8. Складання та уточнення списків виборців. Державний реєстр виборців

Поняття і органи Державного реєстру виборців. Мова і форма його ведення

Для проведення виборів формуються списки громадян України, які мають право голосу. Для складання та уточнення списків виборців створюється Державний реєстр виборців. Отже, **державний реєстр виборців** — це автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система (банк даних), призначена для зберігання і обробки даних, які містять передбачені законом відомості, та користування ними, створена для забезпечення державного персоніфікованого обліку громадян України, які мають право голосу відповідно до ст. 70 Конституції України.

До Реєстру заносяться та в базі даних Реєстру зберігаються відомості про виборця (*персональні дані*) таких видів:

1) ідентифікаційні персональні дані, які однозначно визначають особу виборця. До них належать:

- прізвище виборця;
- власне ім'я (усі власні імена) виборця;
- по батькові виборця (у разі відсутності у виборця по батькові відповідно до звичаю національної меншини, до якої він належить, вноситься службова відмітка про відсутність по батькові);
- дата народження виборця;
- місце народження виборця;

2) персональні дані, які визначають місце та умови голосування виборця. До них належать:

- виборча адреса виборця (адреса його житла або місця перебування виборця чи інша адреса, що замінює адресу житла виборця, яка є підставою для віднесення виборця до відповідної постійної виборчої дільниці);
- номер територіального або зазначення закордонного виборчого округу, до якого віднесений виборець;
- номер постійної виборчої дільниці, до якої віднесений виборець;
- відомості про постійну нездатність виборця пересуватися самостійно (за наявності підстав);

3) службові персональні дані:

- дата набуття виборцем громадянства України;
- дата припинення громадянства України (для осіб, включених до Реєстру, громадянство України яких припинено);
- дата визнання особи недієздатною (для осіб, включених до Реєстру та визнаних судом недієздатними);
- дата поновлення дієздатності особи (для осіб, включених до Реєстру, чия дієздатність поновлена);
- дата смерті виборця або дата оголошення його померлим (для померлих осіб, включених до Реєстру);
- дата скасування рішення суду про оголошення особи, включеної до Реєстру, померлою;
- службова відмітка про відсутність окремих персональних даних виборця;

- службова відмітка про вибуття виборця із зареєстрованого місця проживання (без внесення змін до його виборчої адреси);
- посилення на документи, які є у розпорядженні органу ведення Реєстру та стали підставою для внесення запису або персональних даних до бази даних Реєстру, зміни (уточнення) цих персональних даних або знищення запису.

Органам ведення Реєстру забороняється збирати, вносити до Реєстру та зберігати в базі даних Реєстру персональні дані виборців, окрім тих, що наведені вище.

Кожен виборець при цьому *має право*:

- ❖ подавати свої персональні дані до відповідного органу ведення Реєстру;
- ❖ знати про своє включення (невключення) чи включення (невключення) інших осіб до Реєстру;
- ❖ знати про використання своїх персональних даних для цілей, не передбачених законом, зокрема знати, кому і з яких підстав була надана інформація про нього;
- ❖ одержувати на безоплатній основі у будь-який час від відповідного органу ведення Реєстру повну інформацію в доступній формі про свої персональні дані, внесені до Реєстру;
- ❖ звертатися до відповідного органу ведення Реєстру з мотивованою заявою щодо неправомірного включення (невключення) до Реєстру себе чи інших осіб, запису про себе чи про інших осіб, виправлення недостовірних відомостей Реєстру щодо себе або інших осіб;
- ❖ оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність органів Реєстру;
- ❖ захищати будь-якими не забороненими законом засобами свої права та законні інтереси у разі їх порушення при веденні Реєстру.

Виборець надає органу ведення Реєстру достовірну інформацію щодо своїх персональних даних. У разі виникнення можливості внесення до Реєстру двох і більше записів про одного виборця (кратне включення виборця) цей виборець сприяє органам Реєстру в усуненні свого кратного включення.

Мовою ведення Реєстру є державна (українська) мова. Для транслітерації українською мовою прізвищ, імен, по батькові та інших

власних назв застосовуються правила транслітерації, встановлені Кабінетом Міністрів України.

Реєстр ведеться в *електронній формі* як банк даних з єдиною базою даних, яка містить персональні дані усіх виборців України. Персональні дані виборця вносяться до бази даних Реєстру у формі *запису* – сукупності всіх персональних даних виборця, передбачених законом. Кожному виборцю відповідає один запис у Реєстрі. При цьому *некоректними відомостями* вважаються виявлені під час проведення контролю персональних даних або засобами візуального чи автоматизованого контролю такі відомості:

- запис або персональні дані, які на момент їх внесення до бази даних Реєстру виявляються уже попередньо внесеними до Реєстру;
- запис, повторно внесений до бази даних Реєстру;
- взаємно суперечливі (помилкові) персональні дані виборця.

При виявленні кількох записів, що стосуються одного виборця (кратне включення виборця до Реєстру), за рішенням розпорядника Реєстру у базі даних Реєстру залишається один запис, а інші записи, що стосуються цього виборця, знищуються.

Ведення Державного реєстру виборців здійснюють **органи Реєстру**, до яких належать:

- 1) *розпорядник Реєстру*, не уповноважений вносити записи до Реєстру, зміни до персональних даних Реєстру та знищувати записи Реєстру (Центральна виборча комісія);
- 2) *органи ведення Реєстру*, що мають доступ до бази даних Реєстру і забезпечують його ведення (відповідний структурний підрозділ районної, районної у місті державної адміністрації, відповідний виконавчий орган міської або районної у місті ради або відповідний структурний підрозділ створеного у районі виконавчого органу міської ради);
- 3) *регіональні органи адміністрування Реєстру*, що здійснюють організаційну підтримку, забезпечують взаємодію місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, закладів, установ та організацій стосовно створення та ведення Реєстру, контролюють виконання рішень розпорядника Реєстру і не мають права доступу до бази даних Реєстру (виборча комісія Автономної Республіки Крим, відповідний структурний підрозділ обласної, міської державної адміністрації).

Функції органу ведення Реєстру та регіонального органу адміністрування Реєстру стосовно виборців, які проживають або перебувають за межами України, здійснює відповідний структурний підрозділ Міністерства закордонних справ України.

Орган ведення Реєстру має доступ до всіх записів Реєстру в режимі читання, а стосовно виборців, виборча адреса яких знаходиться в межах території, на яку поширюються повноваження цього органу, також і в режимі записування.

Внесення до бази даних Реєстру нових записів, внесення змін до персональних даних Реєстру, знищення записів бази даних Реєстру здійснюються в режимі реального часу. Доступ до бази даних технологічно здійснюється не менш як двома уповноваженими на це працівниками органу ведення Реєстру. Програмні та інші засоби доступу надаються персонально працівникам органу ведення Реєстру розпорядником Реєстру. Орган ведення Реєстру при цьому веде облік усіх операцій зміни бази даних.

Ведення Реєстру

Ведення Реєстру включає організаційно-правову підготовку та виконання в режимі записування таких дій:

- а) **внесення запису про виборця до бази даних** Реєстру, підставою для чого є подані до відповідного органу ведення Реєстру документи, які підтверджують набуття особою права голосу у зв'язку з досягненням нею віку 18 років, набуттям громадянства України, поновленням дієздатності особи, не включеної до Реєстру, або у разі виявлення не включеної до Реєстру особи, яка має право голосу;
- б) **внесення змін до персональних даних виборця**, включеного до Реєстру, підставою для чого є подані до відповідного органу ведення Реєстру документи, які підтверджують відповідні зміни;
- в) **знищення запису Реєстру**, підставою для чого є закінчення встановленого законом строку збереження запису про виборця, який помер або громадянство України якого припинено (такий строк складає п'ятнадцять років), або рішення розпорядника Реєстру з дорученням усунути кратне включення виборця до Реєстру;

г) візуальний та автоматизований **контроль повноти та коректності персональних даних** Реєстру.

Усі перелічені дії, за винятком контролю за повнотою та коректністю персональних даних Реєстру, що здійснюється органами ведення Реєстру постійно, здійснюються уповноваженими працівниками відповідного органу ведення Реєстру на виконання письмового розпорядження керівника цього органу.

Документи які підтверджують набуття особою права голосу у зв'язку з досягненням нею віку 18 років, набуттям громадянства України, поновленням дієздатності особи, не включеної до Реєстру, або у разі виявлення не включеної до Реєстру особи, яка має право голосу, можуть бути подані до відповідного органу ведення Реєстру у порядку:

- звернення особи за власною ініціативою;
- періодичного поновлення персональних даних Реєстру;
- уточнення персональних даних Реєстру.

Звернення особи за власною ініціативою. Особа, яка *набула права голосу*, або особа, яка має право голосу, однак виявила, що вона *не включена до Реєстру*, може за власною ініціативою звернутися до органу ведення Реєстру за місцем свого проживання на території України щодо свого включення до Реєстру. Така особа подає до органу ведення Реєстру письмову заяву із зазначенням відомостей про себе, та документ, що посвідчує її особу і громадянство. Якщо ця особа проживає чи на час набуття права голосу перебуває за межами України, вона звертається до відповідної консульської установи України за кордоном. Керівник цієї установи невідкладно передає заяву до органу ведення Реєстру в Міністерстві закордонних справ України.

Орган ведення Реєстру перевіряє, чи особа, яка звернулася із заявою про включення до Реєстру, не була до цього часу включеною до Реєстру, а також перевіряє відомості, зазначені в заяві та необхідні для внесення запису до Реєстру.

За наявності законних підстав керівник органу ведення Реєстру видає письмове розпорядження про внесення відповідного запису до Реєстру. У разі включення виборця до Реєстру орган ведення Реєстру надсилає на виборчу адресу виборця довідку про його включення до Реєстру. У довідці зазначаються персональні дані виборця, а також дата його включення до Реєстру.

Керівник органу ведення Реєстру відмовляє у задоволенні заяви особи, яка звернулася до цього органу для включення її до Реєстру, якщо:

- а) встановлено, що така особа не має права голосу;
- б) виявлено невідповідність у змісті відомостей, зазначених у заяві та наданих відповідними органом, закладом, установою чи організацією;
- в) встановлено, що така особа вже включена до Реєстру за цією чи іншою виборчою адресою.

Особі, яка звернулася із заявою про включення до Реєстру, повідомляється у письмовій формі про відмову в задоволенні заяви із зазначенням вичерпного переліку підстав відмови.

Кожен виборець у разі **зміни своїх персональних даних** може звернутися до органу ведення Реєстру відповідно до своєї виборчої адреси із заявою про внесення змін до його персональних даних у Реєстрі. До заяви додаються документи, які підтверджують ці зміни, та довідка про включення особи до Реєстру.

Орган ведення Реєстру може провести перевірку факту зміни персональних даних виборця, зазначених у заяві. За наявності підстав керівник органу ведення Реєстру видає розпорядження про внесення відповідних змін до персональних даних виборця у Реєстрі, про що невідкладно письмово повідомляється виборець. Разом із повідомленням виборцю надсилається нова довідка про включення його до Реєстру із зазначенням змінених персональних даних виборця, а також дати первинного включення виборця до Реєстру та дати внесення цих змін.

Керівник органу ведення Реєстру відмовляє у задоволенні заяви виборця щодо зміни його персональних даних, якщо:

- а) встановлено, що особа, яка звернулася із заявою, не включена до Реєстру;
- б) виявлено невідповідність у змісті відомостей, зазначених у заяві та наданих відповідними органом, закладом, установою чи організацією;
- в) заяву про зміну виборчої адреси визнано необґрунтованою;
- г) встановлено, що до Реєстру вже внесено відповідні зміни до персональних даних виборця.

Особі, яка звернулася із заявою, повідомляється у письмовій формі про відмову в задоволенні її заяви із зазначенням вичерпного переліку підстав відмови.

Виборець може особисто звернутися із письмовим **запитом до органу ведення Реєстру** щодо змісту його особистих персональних даних у Реєстрі. Орган ведення Реєстру, який отримав такий запит, не пізніше як на третій робочий день після отримання запиту надсилає на виборчу адресу виборця повну роздруковку усіх його персональних даних, що містяться у відповідному записі Реєстру.

У порядку здійснення публічного контролю за діяльністю Реєстру кожен виборець може звернутися до будь-якого органу ведення Реєстру, вказавши при цьому свою виборчу адресу, з письмовим запитом щодо надання такої інформації:

- ❖ за прізвиськом будь-якого виборця та його можливою виборчою адресою — відомостей про всіх виборців за цією виборчою адресою із зазначенням наявного у них права голосу або про відсутність записів про виборця із зазначеним прізвиськом за такою виборчою адресою;
- ❖ за вказаною у запиті виборчою адресою — кількість виборців, внесених до Реєстру, які мають цю виборчу адресу, або про відсутність записів у Реєстрі з такою виборчою адресою;
- ❖ за його власною виборчою адресою — щодо ідентифікаційних персональних даних усіх осіб, які внесені до Реєстру за цією виборчою адресою;
- ❖ за назвою села, селища, міста, району в місті, іноземної країни — кількість виборців у зазначеному селі, селищі, місті, районі в місті, іноземній країні.

Орган ведення Реєстру перевіряє відповідність імені виборця — суб'єкта звернення із запитом та вказаної ним виборчої адреси. У разі невідповідності цих відомостей персональним даним цього виборця у Реєстрі орган ведення Реєстру надсилає на вказану в запиті виборчу адресу відмову в задоволенні запиту із зазначенням змісту невідповідності даних як підстави відмови. Якщо запит надісланий до органу ведення Реєстру, повноваження якого не поширюються на територію, до якої належить виборча адреса, село, селище, місто, район у місті чи іноземна країна, яких стосується запит, орган ведення Реєстру надсилає суб'єкту звернення на його виборчу адресу відмову в задоволенні запиту із зазначенням підстави цієї відмови.

У разі підтвердження відповідності персональних даних виборця та зазначеної ним виборчої адреси орган ведення Реєстру не пізніше

шостого робочого дня після отримання його запиту надсилає відповідь на нього з вичерпною інформацією по суті запиту.

Періодичне поновлення персональних даних Реєстру. Органи ведення Реєстру здійснюють щоквартальне поновлення бази даних Реєстру. Таке поновлення здійснюється на підставі відомостей, які надаються органу ведення Реєстру керівниками відповідних органів Міністерства внутрішніх справ, Міністерства юстиції України, командиром військової частини (формування), дислокованої в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, керівниками відповідних органів опіки та піклування, місцевих органів Державного департаменту з питань виконання покарань, керівником консульської установи України, сільським, селищним, міським головою або іншою посадовою особою, яка відповідно до закону здійснює їх поновлення.

Ці відомості надаються до відповідного органу ведення Реєстру за три попередні календарні місяці до:

- 5 березня кожного року — за грудень попереднього року, січень та лютий поточного року;
- 5 червня кожного року — за березень, квітень, травень поточного року;
- 5 вересня кожного року — за червень, липень, серпень поточного року;
- 5 грудня кожного року — за вересень, жовтень, листопад поточного року.

Керівник органу ведення Реєстру на підставі одержаних відомостей щодо кожного виборця (особи), якого (якої) стосуються ці відомості, може прийняти рішення про:

- внесення запису щодо виборця до бази даних Реєстру;
- внесення відповідних змін до персональних даних виборця;
- звернення до розпорядника Реєстру щодо зміни персональних даних виборців, які прибули на відповідну територію;
- внесення службових відміток до персональних даних виборців, які вибули з відповідної території.

Уточнення персональних даних Реєстру здійснюється органами ведення Реєстру з 1 вересня до 30 листопада кожного року шляхом звернення до виборців, включених до Реєстру, з пропозицією уточнити свої персональні дані. Це уточнення здійснюється одночасно з відповідним черговим поновленням персональних даних Реєстру.

З 1 до 21 вересня поточного року орган ведення Реєстру надсилає кожному виборцю, який включений до Реєстру і виборча адреса котрого відноситься до території, на яку поширюються повноваження цього органу ведення Реєстру, іменне повідомлення. В цьому повідомленні зазначається інформація про права виборця щодо Реєстру та пропонується перевірити свої персональні дані, усунути невідповідності та неточності в записі про себе, а також роз'яснюється порядок звернення до органу ведення Реєстру щодо усунення будь-яких невідповідностей та неточностей. До іменного повідомлення обов'язково додається роздруківка персональних даних виборця.

У разі якщо виборець до 30 вересня поточного року або в інші строки, встановлені законом, не отримав іменне повідомлення, чи відомості, вказані в роздруківці персональних даних, містять невідповідності чи неточності, а також у разі наявності у виборця достовірної інформації щодо невідповідностей чи неточностей у персональних даних інших осіб, виборець може звернутися до органу ведення Реєстру з відповідною заявою.

Повідомлення про проведення уточнення персональних даних Реєстру публікується в друкованих засобах масової інформації та оприлюднюється на загальнонаціональних теле- і радіоканалах не рідше одного разу на тиждень протягом всього періоду уточнення. Якщо строки проведення уточнення персональних даних Реєстру збігаються зі строками виборчого процесу виборів Президента України, народних депутатів України, чергових або позачергових місцевих виборів, які проводяться на всій території України, або процесу всеукраїнського референдуму, чергове уточнення персональних даних Реєстру здійснюється у строки, встановлені розпорядником Реєстру, однак повинно розпочатися не пізніше як за 180 днів до дня голосування на відповідних виборах чи референдумі і тривати не менш як 90 днів.

Здійснення публічного контролю ведення Реєстру

Політична партія, що має свою фракцію у поточному скликанні Верховної Ради України, а також політична партія, що входить до складу блоку, який має свою фракцію у поточному скликанні Верховної Ради, має право брати участь у здійсненні публічного контролю ведення Реєстру. За письмовою вимогою такої політичної партії роз-

порядник Реєстру надає представнику цієї партії засвідчену цифровим підписом електронну копію бази даних Реєстру. Ця копія може бути надана протягом місяця після завершення щорічного уточнення Реєстру, а також не пізніш як за 60 днів до дня голосування на виборах Президента України, народних депутатів України, всеукраїнському референдумі, чергових або позачергових місцевих виборах, які проводяться на всій території України.

Не пізніш як через місяць після отримання копії бази даних Реєстру політична партія зобов'язана повернути розпоряднику Реєстру отриману раніше копію та усі копії окремих частин, виготовлені нею відповідно до закону.

Політична партія, яка за підсумками парламентських виборів не взяла участі у розподілі депутатських мандатів, втрачає право отримувати надалі копії бази даних Реєстру. Така партія зобов'язана не пізніш як через три місяці після цих виборів повернути розпоряднику Реєстру отриману раніше копію бази даних. Неповорнення політичною партією цієї копії в строки, встановлені законом, виявлення незаконно виготовлених або розповсюджених вторинних копій з використанням примірника копії, який був наданий відповідній партії, є підставою для відмови в отриманні такою партією копії бази даних Реєстру наступного разу, а також для розгляду питання про притягнення до відповідальності в установленому законом порядку осіб, винних у незаконному копіюванні та розповсюдженні персональних даних Реєстру.

За підсумком перевірки повноти та достовірності персональних даних Реєстру політична партія може звернутися до органу ведення Реєстру із заявою про виявлені порушення порядку ведення Реєстру. Орган ведення Реєстру здійснює перевірку обґрунтованості такої заяви і вживає у зв'язку з цим відповідних заходів.

Цілі використання персональних даних Реєстру

База даних Реєстру, будь-яка її частина, копія бази даних або її частини, персональні дані виборців, що містяться у базі даних Реєстру, можуть використовуватися лише для цілей, передбачених законом.

При підготовці до виборів Президента України, народних депутатів України, виборів депутатів Верховної Ради Автономної Респуб-

бліки Крим, місцевих рад чи сільських, селищних, міських голів, до всеукраїнського або місцевого референдуму персональні дані Реєстру можуть використовуватися тільки для:

- 1) складання попередніх списків виборців на виборчих дільницях;
- 2) уточнення попередніх списків виборців та складання остаточних списків виборців на виборчих дільницях;
- 3) надання Кабінету Міністрів України, іншим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, Центральній виборчій комісії, виборчій комісії Автономної Республіки Крим, територіальним виборчим комісіям місцевих виборів статистичної інформації щодо кількісних характеристик виборчого корпусу на відповідній території;
- 4) перевірки відомостей про виборців, які поставили свої підписи у підписних листах на підтримку проведення всеукраїнського чи місцевого референдуму, висування кандидата (кандидатів) на виборах Президента України, виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевої ради, сільського, селищного, міського голови, а також відомостей, що надаються до відповідних виборчих комісій щодо кандидатів, уповноважених та довірених осіб, членів ініціативної групи референдуму, кандидатур до складу виборчих комісій.

Розпорядник Реєстру щорічно за підсумком уточнення персональних даних Реєстру оприлюднює в загальнодержавних засобах масової інформації статистичні відомості щодо Реєстру та динаміки їх змін у загальнодержавному виборчому окрузі в цілому, в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, а також за кордоном, а у місцевих засобах масової інформації — відомості відповідно у межах районів, міст обласного (республіканського в Автономній Республіці Крим) значення, районів у містах. Зазначені відомості також розміщуються на офіційному сайті розпорядника Реєстру в мережі Інтернет і оновлюються там щоквартально після завершення періодичного поновлення персональних даних Реєстру.

Персональні дані Реєстру можуть бути використані для здійснення публічного контролю ведення Реєстру. Персональні дані Реєстру також можуть бути на підставі закону одноразово використані для первинного наповнення бази даних загальнодержавної системи обліку фізичних осіб після її створення. Використання персональних

даних Реєстру для інших цілей можливе виключно за рішенням суду. Розпорядник Реєстру або орган ведення Реєстру протягом семи днів з дня надання персональних даних виборця на виконання рішення суду інформує про це відповідного виборця, надсилаючи йому повідомлення на його виборчу адресу.

Складання і уточнення попередніх списків виборців

Складання попередніх списків виборців. У разі призначення виборів Президента України, виборів народних депутатів України, всеукраїнського референдуму всі органи ведення Реєстру на території України складають попередні списки виборців для кожної звичайної виборчої дільниці, а також для постійних спеціальних виборчих дільниць в установах кримінально-виконавчої системи, на полярних станціях і у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами населених пунктів на значній віддалі від них. Орган ведення Реєстру в Міністерстві закордонних справ України складає попередні списки виборців для кожної постійної закордонної виборчої дільниці.

До попереднього списку виборців на виборчій дільниці включаються виборці, які відносяться до цієї дільниці відповідно до їх персональних даних у базі даних Реєстру. До списку виборців не включаються особи, записи щодо яких містяться у базі даних Реєстру, однак які відповідно до персональних даних Реєстру не мають права голосу, померли або вибули (у тому числі тимчасово на день голосування) зі своєї виборчої адреси.

У попередньому списку виборців зазначаються:

- прізвище, власне ім'я (усі власні імена) та по батькові (за наявності) виборця;
- рік народження (для виборців, яким 18 років виповнилося у рік проведення виборів, — дата народження);
- виборча адреса виборця (без зазначення поштового індексу і країни проживання);
- відмітка про постійну нездатність виборця пересуватися самостійно (за необхідності).

Уточнення попередніх списків виборців. Виборчі комісії передають до відповідного органу ведення Реєстру власні звернення, звернення виборців, інших суб'єктів виборчого процесу щодо невключен-

ня, неправильного включення до попереднього списку виборців чи неправильностей у відомостях про виборця.

Дільничні виборчі комісії, які самостійно склали попередні списки виборців, передають відомості про виборців, включених до цих списків (у тому числі у порядку уточнення), а також про виборців, виключених із цих списків в порядку уточнення, відповідним органам ведення Реєстру за виборчими адресами цих виборців.

Орган ведення Реєстру, який отримав звернення та документи, проводить перевірку цих відомостей та при їх підтвердженні вносить відповідні зміни до персональних даних виборців у Реєстрі. Про підсумок розгляду звернення (внесення змін до Реєстру або відмову в разі, якщо звернення про неправильності у списках виборців не підтвердилося) орган ведення Реєстру повідомляє відповідні окружну (територіальну) та дільничну виборчі комісії.

Орган ведення Реєстру, який отримав відомості та документи, вносить до бази даних відповідні службові відмітки щодо виборців, які не будуть голосувати за своїми виборчими адресами у зв'язку з їх включенням до списків виборців на інших виборчих дільницях.

У строки, встановлені відповідним законом про вибори або референдуми, однак не пізніш як за три дні до дня голосування на виборах чи референдумі, орган ведення Реєстру виготовляє **остаточні списки виборців** для кожної виборчої дільниці на відповідній території з відображенням у них уточнених відомостей та з дотриманням вимог, встановлених законом.

Уточнені списки виборців передаються окружним (територіальним) чи дільничним виборчим комісіям.

Відкріпні посвідчення

Виборець, який не раніше ніж за тридцять днів до дня виборів вибуває з населеного пункту, де він включений до списку виборців на звичайній виборчій дільниці, або повертається з-за кордону в Україну, може звернутися до дільничної виборчої комісії з письмовою заявою з проханням видати йому **відкріпне посвідчення** на право голосу на виборах та виключити його зі списку виборців. Така заява може бути подана виборцем не пізніше 20 години останньої п'ятниці перед днем голосування. На підставі цієї заяви та одного з документів, які

посвідчують особу виборця, два члени дільничної виборчої комісії видають виборцю відкріпне посвідчення.

Відкріпні посвідчення виготовляються у кількості *двох відсотків* від кількості виборців, внесених до уточнених списків виборців. Центральна виборча комісія забезпечує виготовлення бланків відкріпних посвідчень у централізованому порядку не пізніше як за сорок п'ять днів до дня виборів.

Відкріпне посвідчення є *документом суворої звітності*. Центральна виборча комісія, територіальні (окружні) та дільничні виборчі комісії забезпечують збереження, суворий облік отриманих та виданих бланків відкріпних посвідчень.

Центральна виборча комісія не пізніше ніж за тридцять п'ять днів до дня виборів передає територіальним (окружним) виборчим комісіям бланки відкріпних посвідчень. Територіальна (окружна) виборча комісія не пізніше як за тридцять два дні до дня виборів передає разом зі списками виборців дільничним виборчим комісіям звичайних виборчих дільниць бланки відкріпних посвідчень. Дільничним виборчим комісіям спеціальних виборчих дільниць бланки відкріпних посвідчень не передаються. Дільничним виборчим комісіям закордонних виборчих дільниць, утворених при дипломатичних та інших офіційних представництвах та консульських установах України за кордоном, бланки відкріпних посвідчень передаються у кількості, що дорівнює одному відсотку від кількості виборців, які включені до списку виборців на відповідній виборчій дільниці на час передання бланків відкріпних посвідчень.

О 20 годині останньої п'ятниці перед днем виборів дільнична виборча комісія встановлює кількість виборців, які отримали відкріпні посвідчення.

Територіальна (окружна) виборча комісія не пізніше як за тридцять днів до дня голосування визначає в межах територіального виборчого округу, утвореного на території великого міста, одну велику або середню звичайну виборчу дільницю, а в межах інших територіальних виборчих округів по одній великій або середній звичайній виборчій дільниці на території кожного міста обласного значення або районного центру кожного району, а також у курортних місцевостях, що входять до складу територіального виборчого округу, на яких будуть голосувати виборці, включені до списку виборців на підставі відкріпних посвідчень. Виборець, який отримав на звичайній виборчій

дільниці відкріпне посвідчення для голосування в межах закордонного виборчого округу, має право бути включеним до списків виборців та проголосувати на будь-якій закордонній виборчій дільниці.

Виборець, який має намір проголосувати на підставі відкріпного посвідчення, звертається не пізніше 12 години останньої суботи перед днем голосування до територіальної (окружної) виборчої комісії територіального виборчого округу, зазначеного на відкріпному посвідченні, із заявою, яка подається разом з відкріпним посвідченням та документом, в якому зроблено відмітку про видачу відкріпного посвідчення. У заяві виборець зазначає, на якій з визначених виборчих дільниць він має намір голосувати у день виборів. Відкріпне посвідчення не дає права виборцю голосувати у тому населеному пункті, де воно видане.

Територіальна (окружна) виборча комісія складає для кожної із визначених виборчих дільниць *список виборців*, які мають намір проголосувати за відкріпними посвідченнями на відповідній виборчій дільниці. Цей список передається до дільничної виборчої комісії відповідної виборчої дільниці не пізніше 16 години останньої суботи перед днем виборів. Зазначений список є невід'ємною частиною списку виборців для голосування на відповідній дільниці.

Оскарження порушень порядку ведення Реєстру виборців

Особа, яка зверталася до органу ведення Реєстру щодо включення себе чи інших осіб до Реєстру, внесення змін до персональних даних Реєстру чи отримання відповіді на свій запит, політична партія, яка зверталася до органу ведення Реєстру з відповідного питання, можуть оскаржити до відповідного регіонального органу адміністрування Реєстру та розпорядника Реєстру рішення, дії чи бездіяльність відповідних органів ведення Реєстру стосовно свого звернення або до суду у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України.

Регіональний орган адміністрування Реєстру проводить повторну перевірку відомостей, зазначених у скарзі, із залученням відповідних органів, закладів, установ, організацій. За підсумками перевірки він передає встановлені відомості про виборця (виборців) до належного органу ведення Реєстру для виконання передбачених законом дій щодо ведення Реєстру або, у разі підтвердження підстав відмови, надає письмову відповідь особі чи партії, яка звернулася зі скаргою, із зазначенням вичерпного переліку підстав такої відмови.

§ 9. Особливості виборчих процедур на виборах Президента України

Висування і реєстрація кандидатів

Висування кандидатів на пост Президента України партіями (блоками) та самовисування розпочинається *за сто дев'ятнадцять днів* і закінчується *за дев'яносто п'ять днів* до дня виборів.

Кандидата на пост Президента України може висувати партія, яка зареєстрована в установленому законом порядку не пізніше як за рік до дня виборів, або виборчий блок партій за умови, що до його складу входять партії, зареєстровані не пізніше як за рік до дня виборів.

Виборчий блок може бути утворено двома і більше партіями на підставі рішень з'їзду (зборів, конференції) кожної з цих партій. З'їзди (збори, конференції) партій, які приймають рішення про утворення виборчого блоку, можуть відбутися в будь-який час до початку виборчого процесу. Керівники або представники партій, які уповноважені з'їздом (зборами, конференцією), укладають угоду про утворення виборчого блоку, яка підписується ними і скріплюється печатками партій, що утворили блок.

Партія, яка не входить до жодного виборчого блоку і не висунула кандидата на пост Президента України, на підставі рішення її з'їзду (зборів, конференції) та згоди на це виборчого блоку, наданої відповідно до угоди про утворення виборчого блоку, може приєднатися до виборчого блоку, який висунув кандидата на пост Президента України.

Партія, що входить до блоку, може не пізніше ніж *за тридцять п'ять днів* до дня виборів прийняти рішення про вихід зі складу блоку. Вихід партії, членом якої не є кандидат на пост Президента України, із складу блоку, до якого входить більше ніж дві партії, не впливає на статус блоку як суб'єкта виборчого процесу незалежно від кількості партій, які в ньому залишилися.

Якщо кандидат на пост Президента України, висунутий блоком, не є членом партії, яка вийшла зі складу блоку, до якого входять дві партії, правонаступником блоку — суб'єктом виборчого процесу залишається партія, яка не прийняла рішення про вихід з блоку. Якщо особа, висунута блоком кандидатом на пост Президента України, є

членом партії, яка вийшла зі складу блоку, рішення про її висування блоком втрачає чинність з дня прийняття партією рішення про вихід з блоку.

Партії, що входять до блоку, можуть не пізніше ніж за тридцять п'ять днів до дня виборів прийняти рішення про розпуск виборчого блоку. Такі рішення приймаються з'їздами (зборами, конференціями) усіх партій, що входять до блоку. Якщо ці рішення прийнято не пізніше ніж за дев'яносто п'ять днів до дня виборів, кожна з партій, що входила до складу блоку, має право висунути кандидата на пост Президента України у порядку, передбаченому законом. Якщо ж ці рішення прийнято пізніше ніж за дев'яносто п'ять днів до дня виборів, партії, що входили до складу блоку, втрачають статус суб'єктів виборчого процесу. Якщо зазначені рішення прийнято до реєстрації кандидата, висунутого блоком, Центральна виборча комісія не розглядає питання про його реєстрацію. Якщо зазначені рішення прийнято після реєстрації кандидата, Центральна виборча комісія на підставі цих рішень скасовує реєстрацію цього кандидата.

Партія (блок) може висунути лише *одного кандидата* на пост Президента України. Партія (блок) може висунути кандидатом на пост Президента України особу, яка є членом цієї партії (членом партії, яка входить до блоку), або позапартійного громадянина, який відповідно до закону має право бути обраним Президентом України.

Партія, що входить до виборчого блоку, не може самостійно висувати кандидата на пост Президента України та входити до складу іншого виборчого блоку.

Висунення кандидата партією здійснюється на її з'їзді (зборах, конференції), а блоком — на міжпартійному з'їзді (зборах, конференції) партій, що входять до блоку. У з'їзді (зборах, конференції), на якому здійснюється висування кандидата, повинно брати участь не менше 200 делегатів.

Особа може бути висунута кандидатом на пост Президента України лише однією партією (одним блоком) згідно з волею кандидата.

Громадянин України, який відповідно до закону може бути обраним Президентом України, особисто подає до Центральної виборчої комісії засвідчену в установленому законом порядку **заяву про самовисування** кандидатом на пост Президента України. У цій заяві мають міститися згода на оприлюднення біографічних відомостей і декларації про майно та доходи, зобов'язання в разі обрання передати у

порядку, встановленому законом, протягом місяця після офіційного оприлюднення результатів виборів в управління іншій особі належні йому підприємства та корпоративні права і припинити діяльність чи скласти представницький мандат, які відповідно до Конституції та законів України несумісні з зайняттям посту Президента України.

Для реєстрації кандидата на пост Президента України законом передбачено необхідність внесення ним або партією (блоком), що його висунула, грошової застави. **Грошова застава** вноситься партією (партіями, що входять до блоку), яка висунула кандидата на пост Президента України, або кандидатом на пост Президента України у безготівковому порядку на спеціальний рахунок Центральної виборчої комісії в розмірі *п'ятисот тисяч гривень*.

У разі прийняття Центральною виборчою комісією рішення про відмову в реєстрації кандидата внесена грошова застава у п'ятиденний строк після прийняття відповідного рішення перераховується на рахунок партії (партій, що входять до блоку), яка висунула кандидата на пост Президента України, або особи, яка самовисунулася на цей пост. При скасуванні рішення Центральної виборчої комісії про реєстрацію кандидата на пост Президента України грошова застава перераховується до Державного бюджету України у п'ятиденний строк після прийняття відповідного рішення. У разі скасування рішення Центральної виборчої комісії про реєстрацію кандидата на пост Президента України за його заявою, поданою не пізніше як за тридцять днів до дня виборів, грошова застава перераховується на рахунок партії (партій, що входять до блоку), яка висунула кандидата на пост Президента України, або кандидата на пост Президента України.

Грошова застава повертається партії (партіям, що входять до блоку), яка висунула кандидата на пост Президента України, чи кандидату на пост Президента України, якщо цей кандидат отримав не менш як 7 відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. Якщо кандидат на пост Президента України отримав менше 7 відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, грошова застава перераховується до Державного бюджету України.

Центральна виборча комісія **реєструє** кандидата на пост Президента України за умови отримання нею встановленого законом переліку документів, зокрема декларації про майно та доходи. **Декларація про майно та доходи** кандидата на пост Президента України та членів його сім'ї за рік, що передує року виборів, заповнюється власноручно

кандидатом за формою декларації про майно та доходи державного службовця першої категорії, затвердженою Міністерством фінансів України станом на 1 січня року проведення виборів. Достовірність відомостей, поданих у декларації, перевіряється Державною податковою адміністрацією України за дорученням Центральної виборчої комісії. Помилки і неточності, виявлені в декларації, підлягають виправленню і не є підставою для відмови в реєстрації кандидата на пост Президента України. Центральна виборча комісія публікує декларацію про майно та доходи кожного кандидата на пост Президента України у триденний строк після реєстрації кандидата в газетах “Голос України” та “Урядовий кур’єр”, а також розміщує на офіційному сайті Центральної виборчої комісії.

Подання документів для реєстрації кандидатів закінчується *за дев’яносто днів* до дня виборів.

Особа, висунута кандидатом на пост Президента України, має право до дня реєстрації її кандидатом *відкликати свою заяву* про самовисунення чи про згоду балотуватися кандидатом на пост Президента України від відповідної партії (блоку). При цьому *повторна заява* особи про самовисунення чи про згоду балотуватися на виборах Президента України від цієї партії (блоку) **не приймається**.

У разі реєстрації кандидату на пост Президента України не пізніше як у триденний строк з дня прийняття рішення про його реєстрацію видається **посвідчення кандидата** на пост Президента України.

Центральна виборча комісія приймає рішення про реєстрацію кандидата на пост Президента України або відмову у реєстрації **протягом п’яти днів** з дня прийняття документів, необхідних для реєстрації кандидата. Центральна виборча комісія закінчує реєстрацію кандидатів на пост Президента України не пізніше ніж *за вісімдесят п’ять днів* до дня виборів.

Центральна виборча комісія **відмовляє у реєстрації** кандидата на пост Президента України у разі:

- 1) порушення встановленого законом порядку утворення виборчого блоку та висунення кандидата;
- 2) встановлення Верховним Судом України наявності у передвиборній програмі кандидата положень, спрямованих на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне за-

- хоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення;
- 3) відсутності або неналежного оформлення документів, необхідних для реєстрації;
 - 4) припинення громадянства України або невиходу із громадянства іншої держави особою, висунутою кандидатом на пост Президента України;
 - 5) виїзд особи, висунутої кандидатом, за межі України для постійного проживання;
 - 6) визнання особи, висунутої кандидатом, недієздатною чи набрання щодо неї законної сили обвинувальним вироком суду за вчинення умисного злочину;
 - 7) якщо особа, висунута виборчим блоком кандидатом на пост Президента України, є членом партії, яка вийшла зі складу блоку.

Рішення про відмову в реєстрації кандидата повинно містити вичерпні підстави відмови. Відмова у реєстрації кандидата не виключає можливості повторного подання партією (блоком) чи кандидатом заяви про реєстрацію кандидата на пост Президента України. Повторна заява про реєстрацію кандидата разом з виправленими відповідно до вимог закону документами може бути подана до Центральної виборчої комісії не пізніше як за *вісімдесят вісім днів* до дня виборів.

Центральна виборча комісія розглядає питання про звернення до Верховного Суду України щодо **скасування рішення про реєстрацію** кандидата на пост Президента України у разі:

- 1) звернення кандидата на пост Президента України у будь-який час після його реєстрації, однак не пізніше ніж за п'ять днів до дня виборів або дня повторного голосування, з письмовою заявою про відмову від балотування;
- 2) неподання за сорок днів до дня виборів визначеної законом кількості підписів на підтримку кандидата на пост Президента України;
- 3) звернення партії (блоку) не пізніше як за п'ятнадцять днів до дня виборів про скасування рішення щодо реєстрації висунутого партією (блоком) кандидата на пост Президента України;
- 4) якщо особа, висунута блоком кандидатом на пост Президента України, є членом партії, яка вийшла зі складу блоку, а також

якщо рішення про розпуск блоку, який виснув кандидата, прийнято після реєстрації цього кандидата;

- 5) припинення громадянства України кандидата;
- 6) вибуття кандидата на пост Президента України за межі України для постійного проживання;
- 7) визнання кандидата на пост Президента України недієздатним чи набрання щодо нього законної сили обвинувальним вироком суду за вчинення умисного злочину;
- 8) реєстрації його кандидатом у народні депутати України, кандидатом у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, кандидатом на місцевих виборах, якщо ці вибори проводяться одночасно з виборами Президента України.

Центральна виборча комісія оголошує **попередження кандидату** на пост Президента України та партії (блоку), яка його висунула, у разі:

- 1) встановлення судом факту підкупу виборців або членів виборчих комісій кандидатом на пост Президента України, його довіреною особою, посадовою особою партії (блоку), яка висунула кандидата, а також на прохання кандидата або за дорученням кандидата або партії (блоку), яка його висунула, — іншою особою;
- 2) встановлення судом факту надання під час виборчого процесу виборцям або членам виборчих комісій грошей чи безоплатно або на пільгових умовах товарів, робіт, послуг, цінних паперів, кредитів, лотерей, інших матеріальних цінностей організації, засновником, власником або членом керівного органу якої є кандидат на пост Президента України, посадова особа партії (однієї з партій, що входить до блоку), яка висунула кандидата;
- 3) встановлення судом факту використання кандидатом при фінансуванні передвиборної агітації, крім коштів свого виборчого фонду, інших коштів;
- 4) якщо кандидат на пост Президента України, який займає посаду, у тому числі за сумісництвом, в органах державної влади чи в органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, у закладах, установах, організаціях, у військових формуваннях, утворених відповідно до законів України, залучав або використовував для проведення

- передвиборної агітації підлеглих йому осіб, службовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи;
- 5) виявлення Центральною виборчою комісією суттєвої недостовірності поданих відомостей про кандидата, свідомо створених з метою ввести в оману виборців;
 - 6) у разі проведення кандидатом на пост Президента України партією (блоком), яка висунула кандидата на пост Президента України, прямої чи опосередкованої передвиборної агітації поза строками, встановленими законом;
 - 7) порушення інших вимог закону.

Центральна виборча комісія доводить до відома кандидата на пост Президента України та партії (блоку), яка його висунула, рішення про скасування реєстрації кандидата або про оголошення йому попередження не пізніш як наступного дня з дня його прийняття та надає кандидату на пост Президента України або представнику партії (блоку), яка його висунула, копію цього рішення у той же строк. Якщо вказане рішення прийнято напередодні дня виборів чи дня повторного голосування, копія цього рішення видається зазначеним особам невідкладно.

У разі смерті кандидата на пост Президента України або визнання його безвісно відсутнім Центральною виборчою комісією оголошує його таким, що вибув з балотування. Це рішення оприлюднюється в засобах масової інформації не пізніше наступного дня після його прийняття, але не пізніш як за один день до дня виборів.

Збір підписів на підтримку кандидата

На підтримку кандидата на пост Президента України має бути зібрано не менш як *п'ятсот тисяч підписів виборців*, які мають право голосу, в тому числі не менш як по двадцять тисяч підписів у кожному з двох третин регіонів України. Підписні листи на підтримку кандидата на пост Президента України мають бути подані до Центральної виборчої комісії не пізніш як *за сорок днів* до дня виборів.

Підписні листи видаються Центральною виборчою комісією уповноваженим представникам партії (блоку) або кандидату на пост Президента України у кількості, необхідній для збирання підписів виборців, але з урахуванням десятивідсоткового резерву. Партія (блок),

яка висунула кандидата, кандидат, який самовисунувся, мають право виготовляти будь-яку кількість підписних листів з неухильним дотриманням встановленої форми підписного листа.

Підписи виборців на підтримку кандидата на пост Президента України за письмовим дорученням кандидата або його довіреної особи можуть збирати громадяни України, які на час збору підписів мають право голосу.

Ніхто не має права примушувати виборця підтримати своїм підписом кандидата на пост Президента України. Забороняється платити коштами, товарами або послугами за підписи на підтримку кандидата, а також перешкоджати виборцю у підтримці кандидатів. Забороняється збирати підписи в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в закладах, установах та організаціях. Участь органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, власників чи керівників підприємств, установ, організацій або уповноважених ними органів у збиранні підписів виборців на підтримку кандидатів на пост Президента України забороняється.

Про *результати збирання підписів* на підтримку кандидата на пост Президента України Центральна виборча комісія не пізніше десятого дня з дня отримання підписних листів складає відповідний протокол, а про неврахування підписів у підписних листах та (або) підписних листів приймає відповідне рішення. Копію цього рішення Центральна виборча комісія у триденний строк з дня його прийняття видає представнику кандидата або кандидату, і в цей же строк він може ознайомитися з відповідним протоколом.

Передвиборна агітація

Кандидат на пост Президента України може *розпочинати* проведення **передвиборної агітації** наступного дня після його реєстрації Центральною виборчою комісією. Передвиборна агітація *закінчується* о 24 годині останньої п'ятниці перед днем виборів. Передвиборна агітація у період виборчого процесу поза встановленими законом строками забороняється.

Передвиборна агітація може здійснюватися у будь-якій формі та будь-якими засобами, що не суперечать Конституції та законам України.

Громадяни України мають право вільно і всебічно обговорювати передвиборні програми кандидатів на пост Президента України, політичні, ділові та особисті якості кандидатів, вести агітацію за або проти кандидатів.

До передвиборної агітації не відносяться офіційні повідомлення в період виборчого процесу (без коментарів, які можуть мати агітаційний характер, а також відео-, аудіозаписів, кінозйомок, фотоілюстрацій) про дії кандидатів на пост Президента України, пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених Конституцією або законами України.

Передвиборна агітація здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку і проведення виборів, та коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента. Передвиборна агітація за рахунок коштів Державного бюджету здійснюється з дотриманням принципу рівних умов надання кандидатам однакових друкованих площ у друкованих засобах масової інформації та ефірного часу на радіо і телебаченні.

Кандидат на пост Президента України або його довірена особа повідомляє про час і місце проведення публічних заходів передвиборної агітації відповідну територіальну виборчу комісію.

Центральна виборча комісія за рахунок коштів, що виділяються з Державного бюджету, забезпечує виготовлення не пізніше як за тридцять п'ять днів до дня виборів **інформаційних плакатів** кандидатів на пост Президента України. Ці плакати повинні містити передвиборні програми кандидатів, подані ними до Центральної виборчої комісії при реєстрації. Центральна виборча комісія погоджує з кандидатом або його уповноваженим представником текст інформаційного плаката. За рахунок і в межах коштів свого виборчого фонду кандидат на пост Президента може виготовляти матеріали передвиборної агітації на власний розсуд.

Передвиборна агітація **у засобах масової інформації** проводиться у **формі** публічних дебатів, дискусій, “круглих столів”, прес-конференцій, інтерв'ю, виступів, політичної реклами, теленарисів, відеофільмів, інших публікацій та повідомлень про кандидата на пост Президента України, партію (блок), яка висунула кандидата, та в інших формах, що не суперечать Конституції та законам України.

Кандидат на пост Президента має право користуватися державними та комунальними засобами масової інформації за рахунок та в

межах коштів Державного бюджету. Порядок надання ефірного часу та друкованих площ за рахунок і в межах бюджетних коштів встановлюється Центральною виборчою комісією. Що ж до передвиборної агітації у засобах масової інформації всіх форм власності за рахунок коштів виборчого фонду кандидата на пост Президента, то вона здійснюється на умовах рівної оплати за одиницю ефірного часу чи друкованої площі та обмежується лише граничним розміром витрат виборчого фонду.

Розцінки вартості одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу встановлюються відповідними засобами масової інформації не пізніше як за сто тридцять днів до дня виборів у розмірі, який не може перевищувати відповідний середньозважений показник за останній квартал року, що передує року проведення виборів. Такий середньозважений показник визначається Центральною виборчою комісією разом з Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення та Державним комітетом телебачення і радіомовлення України. Зазначені розцінки вартості не можуть змінюватися протягом виборчого процесу, а засіб масової інформації не може надавати знижку на оплату окремому кандидату на пост Президента чи партії (блоку), що його висунула.

Усі телерадіоорганізації зобов'язані не пізніше ніж за сто двадцять днів до дня виборів Президента України опублікувати в друкованих засобах масової інформації розцінки вартості однієї хвилини (секунди) ефірного часу і надіслати ці розцінки Центральній виборчій комісії.

Засіб масової інформації, який надав ефірний час або друковану площу кандидату на пост Президента України, не може відмовити у наданні ефірного часу чи друкованої площі на тих же умовах іншому кандидату. Слід відзначити, що ця вимога не поширюється на засоби масової інформації, засновниками (власниками) яких є партії (партії, що входять до виборчого блоку) — суб'єкти виборчого процесу.

Ефірний час для проведення передвиборної агітації за рахунок і в межах коштів Державного бюджету надається державними та комунальними телерадіоорганізаціями між 19 та 22 годинами. Кандидату на пост Президента телерадіоорганізаціями надається загальний час для проведення передвиборної агітації не менше 30 хвилин на загальнонаціональному телеканалі та 45 хвилин на загальнонаціональному радіоканалі, а також по 30 хвилин на регіональних телеканалах

та по 20 хвилин на регіональних радіоканалах у кожному з регіонів України. Цей час кандидату надається на кожному із зазначених каналів тричі у рівних частках від загального часу.

Треба наголосити, що протягом 20 хвилин до і після теле-, радіотрансляції передвиборної агітаційної теле-, радіопрограми відповідного кандидата на пост Президента України забороняється у будь-якій формі коментувати чи оцінювати зміст передвиборної агітаційної програми, давати будь-яку інформацію щодо цього кандидата, цієї партії (блоку).

Телерадіоорганізації зобов'язані здійснювати аудіо-, відеозаписи усіх передач, що містять передвиборну агітацію, і зберігати їх до закінчення тридцятиденного строку з дня офіційного оприлюднення результатів виборів.

В строки, відведені законом для проведення передвиборної агітації, між кандидатами на пост Президента України можуть проводитися *передвиборні дебати*. Теледебати проводяться між 19 та 22 годинами в прямому ефірі. В одних теледебатах під час передвиборної кампанії одночасно можуть брати участь не більше двох кандидатів на пост Президента України. Кількість теледебатів має бути такою, щоб забезпечити кожному з кандидатів на пост Президента можливість участі в них не більше одного разу за наявності висловленого ними бажання про таку участь.

Проведення теледебатів між кандидатами на пост Президента організовується Національною телекомпанією України. Теледебати можуть також організовуватися та проводитися іншими телерадіоорганізаціями, що мають ліцензію на право користування каналами мовлення, незалежно від форми власності за ініціативою телерадіоорганізації.

Тривалість теледебатів за участю однієї групи кандидатів на пост Президента України має бути не менше шістдесяти хвилин безперервного ефірного часу. Телерадіоорганізаціям забороняється переривати трансляцію теледебатів.

Кандидат на пост Президента України має право за рахунок і в межах коштів Державного бюджету опублікувати в однаковому для всіх кандидатів поліграфічному виконанні в газетах "Голос України" та "Урядовий кур'єр", а також в місцевих державних чи комунальних друкованих засобах масової інформації свою *передвиборну програму* обсягом не більше дванадцяти тисяч друкованих знаків. За рахунок

коштів свого виборчого фонду кандидат на пост Президента має право публікувати агітаційні матеріали в друкованих засобах масової інформації усіх форм власності.

Участь у передвиборній агітації **забороняється**:

- а) особам, які не є громадянами України;
- б) органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам;
- в) членам виборчих комісій під час виконання обов'язків членів виборчих комісій.

У військових частинах (формуваннях) та в установах кримінально-виконавчої системи передвиборна агітація **обмежується**. Відвідання таких формувань та установ кандидатами на пост Президента України чи їх довіреними особами забороняється. Зустрічі цих осіб з виборцями організуються відповідними територіальними виборчими комісіями разом з командирами військових частин (формувань) або керівниками установ кримінально-виконавчої системи.

Поширення у будь-якій формі матеріалів, що містять заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриву її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняється.

Державним та комунальним засобам масової інформації, їх посадовим та службовим особам і творчим працівникам під час виборчого процесу у своїх матеріалах і передачах, не обумовлених угодами, забороняється агітувати за або проти кандидатів на пост Президента України, оцінювати їхні передвиборні програми або віддавати їм перевагу в будь-якій формі. У разі порушення ними цієї вимоги за поданням Центральної або відповідної територіальної виборчої комісії діяльність цих засобів масової інформації за рішенням суду може бути тимчасово припинена.

Забороняється *розповсюдження завідомо неправдивих відомостей* про кандидата на пост Президента України. Засіб масової інформації, що оприлюднив інформацію, яку кандидат на пост Президента вважає явно недостовірною, не пізніш як через три дні після дня оприлюднення таких матеріалів, але не пізніш як за два дні до дня виборів, зобов'язаний надати кандидату на пост Президента, партії (блоку),

щодо яких поширено недостовірні відомості, на їх вимогу можливість спростувати такі матеріали. Спростування повинно містити посилання на відповідні публікацію в друкованому засобі масової інформації, передачу на телебаченні, радіо та на факти, що спростовуються. Спростування має бути оприлюднене без додатків, коментарів та скорочень і здійснюватися за рахунок засобу масової інформації.

Забороняється проводити передвиборну агітацію, що супроводжується наданням виборцям грошей чи безоплатно або на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерей. Така передвиборна агітація вважається *підкупом виборців*.

Регіональні державні та комунальні телерадіоорганізації не повинні перекривати своїми передачами передвиборні програми кандидатів на пост Президента, які транслюються на загальнонаціональних каналах мовлення за рахунок коштів Державного бюджету України.

Державний комітет телебачення і радіомовлення України разом з підпорядкованими йому державними телерадіоорганізаціями зобов'язаний забезпечити порядок, за яким трансляція передвиборної агітаційної програми одного кандидата на Першому Національному каналі Національної телекомпанії України не повинна збігатися в часі з трансляцією такої програми іншого кандидата на першому каналі Національної радіокомпанії України, якщо ефірний час для обох програм надається за рахунок бюджетних коштів.

Включення до інформаційних теле-, радіопрограм передвиборних агітаційних матеріалів кандидатів на пост Президента України або політичної реклами забороняється. *Політична реклама* повинна бути відокремлена від інших матеріалів і означена як така. Забороняється переривати передачі передвиборних програм кандидатів на пост Президента, партій (блоків), які їх висунули, рекламою товарів, робіт, послуг та іншими повідомленнями. Забороняється також проведення передвиборної агітації в зарубіжних засобах масової інформації, що діють на території України.

Засобом масової інформації усіх форм власності, що діють на території України, забороняється протягом останніх п'ятнадцяти днів перед днем виборів поширювати інформацію про результати опитувань громадської думки щодо кандидатів на пост Президента України.

Кандидатам на пост Президента України, які займають посади, у тому числі за сумісництвом, в органах виконавчої влади та

органах місцевого самоврядування, на державних, комунальних підприємствах, у закладах, установах, організаціях, військових частинах (формуваннях), забороняється залучати для передвиборної агітації або використовувати для будь-якої роботи, пов'язаної з проведенням передвиборної агітації, підлеглих їм осіб (у робочий час), службовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи, а також використовувати службові чи виробничі наради, збори колективу для проведення такої агітації.

Проведення *активної агітації* (публікація агітаційних матеріалів у засобах масової інформації, розповсюдження виборчих листівок, розклеювання виборчих плакатів, публічні заклики голосувати за чи проти кандидатів на пост Президента України) та розповсюдження політичної реклами з часу припинення передвиборної агітації забороняється, як і забороняється оприлюднення в день виборів результатів опитування виборців щодо їх волевиявлення під час голосування до його закінчення.

Забезпечення гарантій діяльності кандидатів у Президенти України

Кандидату на пост Президента України не може бути відмовлено у звільненні на період передвиборної агітації від виконання виробничих або службових обов'язків за місцем роботи з наданням неоплачуваної відпустки. З часу своєї реєстрації і до закінчення виборчого процесу він не може бути звільнений з роботи з ініціативи власника підприємства, закладу, установи, організації або уповноваженого ним органу, командира військового формування (частини). Кандидат без його згоди не може бути переведений на іншу роботу, скерований у відрядження, а також призваний на військову або альтернативну (невійськову) службу, навчальні (перевірні) та спеціальні збори військовозобов'язаних.

Кандидат на пост Президента має право на безоплатний проїзд всіма видами пасажирського транспорту (за винятком таксі) в межах території України за рахунок коштів Державного бюджету.

Держава забезпечує охорону кандидатів на пост Президента України під час виборчого процесу відповідно до Закону України "Про державну охорону органів державної влади та посадових осіб".

Кандидат на пост Президента України, зареєстрований Центральною виборчою комісією, має право делегувати одного уповноваженого представника до Центральної виборчої комісії з правом дорадчого голосу, який представляє його інтереси в Комісії під час виборчого процесу.

Кандидат на пост Президента може мати не більше п'яти довірених осіб в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі та по одній довірених особі у кожному територіальному окрузі. Довірені особи кандидата ведуть агітацію за обрання його Президентом України, сприяють кандидату у проведенні виборчого процесу, представляють його інтереси у відносинах з виборчими комісіями, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, засобами масової інформації, об'єднаннями громадян, виборцями.

У виборчому процесі можуть брати участь офіційні спостерігачі від кандидатів на пост Президента України, партій (блоків), які висунули кандидатів.

Проведення голосування і встановлення результатів виборів

Голосування на виборах Президента України здійснюється за допомогою **виборчих бюлетенів** для голосування, форма і текст яких затверджуються Центральною виборчою комісією не пізніше як за *тридцять днів* до дня виборів (а для повторного голосування — не пізніше як за десять днів до дня повторного голосування). До виборчого бюлетеня вносяться відомості в алфавітному порядку за прізвищами зареєстрованих кандидатів на пост Президента України.

Голосування проводиться у спеціально відведених та облаштованих приміщеннях, в яких обладнуються кабінети (кімнати) для таємного голосування та визначаються місця видачі виборчих бюлетенів і встановлення виборчих скриньок. Виконавчі органи місцевого самоврядування або інші органи (посадові особи), які відповідно до закону здійснюють їх повноваження, забезпечують виборчі дільниці необхідними приміщеннями для голосування, які придатні для облаштування відповідно до вимог закону та нормативів, встановлених Центральною виборчою комісією.

Кожна виборча дільниця забезпечується необхідною кількістю виборчих скриньок — великих (стаціонарних) та малих (переносних); вони виготовляються з прозорого матеріалу.

У приміщенні для голосування або безпосередньо перед ним дільнична виборча комісія в обов'язковому порядку розміщує плакати, що роз'яснюють порядок голосування та відповідальність за порушення виборчого законодавства, а також інформаційні плакати кандидатів на пост Президента України.

Голосування проводиться у день виборів з 8 до 20 години. Про час і місце голосування дільнична виборча комісія повідомляє виборців не пізніше як *за сім днів* до дня його проведення, а у виняткових випадках утворення виборчих дільниць — напередодні дня виборів.

При проведенні голосування на виборчій дільниці член дільничної виборчої комісії на підставі списку виборців по відповідній виборчій дільниці за умови пред'явлення виборцем одного із документів, що посвідчує його особу та громадянство, видає виборцю один виборчий бюлетень для голосування. Виборець розписується за отримання виборчого бюлетеня на контрольному талоні останнього та у списку виборців. Член дільничної виборчої комісії, який видає виборчий бюлетень, вписує свої прізвище та ініціали і розписується у визначеному місці на виборчому бюлетені та контрольному талоні.

Виборчі бюлетені заповнюються виборцем особисто в кабіні (кімнаті) для таємного голосування і потім опускаються заповненими у виборчу скриньку. Однак виборець, який внаслідок фізичних вад не може зробити це самостійно, має право з відома голови або іншого члена дільничної виборчої комісії скористатися допомогою іншої особи у своїй присутності, крім членів виборчої комісії, кандидатів на пост Президента, їх довірених осіб, офіційних спостерігачів.

Під час заповнення виборчих бюлетенів забороняється присутність інших осіб. Виборець не має права передавати свій виборчий бюлетень іншим особам. Отримання виборчого бюлетеня від інших осіб (крім уповноваженого члена виборчої комісії, який видає бюлетені), заохочення або змушування шляхом підкупу, погроз або іншим способом виборців до передачі бюлетеня іншим особам забороняється.

О 20 годині голова дільничної виборчої комісії оголошує про закінчення голосування, після чого мають право проголосувати лише виборці, які перебувають у приміщенні для голосування. Продовження голосування після часу, встановленого законом, не допускається. Після виходу з приміщення для голосування останнього виборця приміщення зачиняється і в ньому залишаються тільки члени комісії та особи, яким законом надано право бути присутніми на її засіданні.

Виборець, який за станом здоров'я не може прибути до приміщення для голосування звичайної виборчої дільниці, де він включений до списку виборців, а також виборець, який включений до списку виборців на спеціальній виборчій дільниці, утвореній у стаціонарному лікувальному закладі, і через постільний режим не може прибути до приміщення для голосування, має право звернутися з письмовою заявою до дільничної виборчої комісії з проханням забезпечити йому **голосування за межами приміщення для голосування**. Така заява із зазначенням місця перебування виборця може бути подана не пізніше як за *дванадцять годин* до початку голосування. Голосування виборців за межами приміщення для голосування організують не менше як три члени дільничної виборчої комісії, визначені нею з урахуванням того, що вони повинні бути представниками різних кандидатів на пост Президента. Голосування виборців за межами приміщення для голосування організується з таким розрахунком, щоб виборці змогли проголосувати не пізніше як за годину до закінчення голосування. Членам виборчої комісії видаються виборчі бюлетені у кількості, яка дорівнює кількості виборців у витягу зі списку виборців, витяг зі списку виборців та опломбована або опечатана переносна виборча скринька. При проведенні голосування за межами приміщення для голосування мають право бути присутні офіційні спостерігачі.

Підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці здійснюється відкрито і гласно членами дільничної виборчої комісії на її засіданні, яке проводиться у тому ж приміщенні, де відбувалося голосування. Засідання дільничної виборчої комісії починається одразу після закінчення голосування, проводиться без перерви і закінчується після складення та підписання протоколу про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці.

Виборча комісія підраховує загальну кількість виборчих бюлетенів, за винятком бюлетенів, які не підлягають врахуванню. Встановлена у підсумку підрахунку кількість є кількістю виборців, які взяли участь у голосуванні. Далі виборча комісія підраховує кількість голосів виборців, поданих за кожного кандидата на пост Президента, а також кількість голосів виборців, які не підтримали жодного кандидата. Під час підрахунку голосів кожен член комісії має право перевірити або перерахувати відповідні виборчі бюлетені. Результати підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці оголошуються і заносяться секретарем комісії до протоколу.

Дільнична виборча комісія зобов'язана при підрахунку голосів виборців перевірити, чи дорівнює кількість виборців, які взяли участь у голосуванні на виборчій дільниці, сумі кількостей недійсних виборчих бюлетенів на виборчій дільниці, виборчих бюлетенів, голо- си в яких подані за кожного кандидата, та кількості виборчих бюле- тенів, у яких виборці не підтримали жодного кандидата. У разі невід- повідності цих даних комісія складає акт із зазначенням встановленої причини такого розходження, який підписується присутніми члена- ми комісії.

Дільнична виборча комісія може визнати **голосування** на вибор- чій дільниці **недійсним** у разі встановлення нею порушень вимог за- кону, внаслідок яких неможливо достовірно встановити результати волевиявлення виборців. Дільнична виборча комісія може визнати голосування на виборчій дільниці недійсним за наявності лише та- ких обставин:

- 1) випадків незаконного голосування (вкидання виборчого бю- летеня до виборчої скриньки за виборця іншою особою, крім випадків, передбачених законом; голосування особами, які не мають права голосу; голосування особами, які не включені до списку виборців на виборчій дільниці або включені до ньо- го безпідставно; голосування особою більше ніж один раз) у кількості, що перевищує десять відсотків кількості виборців, які взяли участь у голосуванні на виборчій дільниці;
- 2) виявлення у виборчих скриньках виборчих бюлетенів у кіль- кості, що перевищує більше ніж на десять відсотків кількість виборців, які взяли участь у голосуванні на виборчій дільниці;
- 3) знищення або пошкодження виборчої скриньки (скриньок), що унеможливорює встановлення змісту виборчих бюлетенів, якщо кількість цих бюлетенів перевищує десять відсотків кількості виборців, які взяли участь у голосуванні на вибор- чій дільниці.

Рішення дільничної виборчої комісії про визнання голосування на виборчій дільниці недійсним та акт, на підставі якого прийнято це рішення, додаються до протоколів про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці.

З моменту закінчення голосування **територіальна виборча ко- місія** розпочинає своє засідання, яке продовжується безперервно до встановлення підсумків голосування у територіальному виборчому

окрузі. На цей час члени територіальної виборчої комісії не можуть залучатися до виконання інших функцій, крім участі в засіданні комісії. На засіданні територіальної виборчої комісії приймаються, розглядаються та оголошуються протоколи дільничних виборчих комісій про підсумки голосування на відповідних виборчих дільницях, а також передаються інші документи дільничних виборчих комісій, передбачені законом.

У разі виявлення у протоколі дільничної виборчої комісії про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці виправлень, помилок, неточностей територіальна виборча комісія своїм рішенням може зобов'язати дільничну виборчу комісію внести зміни до цього протоколу відповідно до вимог закону. Дільнична виборча комісія зобов'язана у строк, визначений територіальною виборчою комісією, розглянути питання про внесення змін до протоколу без перерахунку бюлетенів.

За наявності скарг, заяв, відповідно оформлених актів, складених кандидатами, їх довіреними особами та офіційними спостерігачами, про порушення вимог закону під час проведення голосування та (або) підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці, що ставлять під сумнів результати підрахунку голосів виборців на цій дільниці, територіальна виборча комісія може прийняти рішення про проведення **повторного підрахунку голосів** виборців на виборчій дільниці. Такий підрахунок здійснюється територіальною виборчою комісією з обов'язковою участю членів дільничної виборчої комісії, про що складається відповідний протокол.

У разі виявлення при повторному підрахунку голосів виборців територіальною виборчою комісією на відповідній виборчій дільниці обставин, внаслідок яких неможливо достовірно встановити результати волевиявлення виборців на виборчій дільниці, територіальна виборча комісія може прийняти рішення про визнання **голосування** на виборчій дільниці **недійсним**. Після прийняття і розгляду протоколів дільничних виборчих комісій про підрахунок голосів виборців на виборчих дільницях, у тому числі з поміткою “Уточнений”, територіальна виборча комісія встановлює підсумки голосування в межах відповідного територіального виборчого округу.

Центральна виборча комісія на своєму засіданні на підставі протоколів територіальних виборчих комісій про підсумки голосування в межах відповідних територіальних виборчих округів не піз-

ніш як *на десятий день* з дня виборів встановлює результати голосування, про що складає відповідний протокол.

Обраним у день виборів Президентом України **вважається кандидат**, який одержав на виборах більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. Про обрання Президента України за підсумками голосування Центральна виборча комісія приймає рішення.

Якщо до виборчого бюлетеня для голосування у день виборів було включено не більше двох кандидатів на пост Президента України і за результатами голосування жоден кандидат не був обраний, Центральна виборча комісія приймає рішення про звернення до Верховної Ради України з поданням про *призначення повторних виборів*.

Якщо до виборчого бюлетеня для голосування у день виборів було включено більше двох кандидатів на пост Президента України і за результатами голосування жоден кандидат не був обраний, Центральна виборча комісія приймає рішення про *проведення повторного голосування*.

Повідомлення про результати голосування та про прийняте Центральною виборчою комісією за підсумками цього голосування рішення публікується нею в газетах “Голос України” та “Урядовий кур’єр” не пізніше як *на третій день* після підписання протоколу про результати голосування.

Центральна виборча комісія не пізніше як *на третій день* з дня встановлення результатів виборів **офіційно оприлюднює результати виборів** Президента України у газетах “Голос України” та “Урядовий кур’єр” із зазначенням прізвища, імені, по батькові обраного Президента України, його року народження, професії, посади (заняття), місця роботи, місця проживання, партійності, суб’єкта висування.

Новообраний Президент України вступає на пост не пізніше як через тридцять днів після офіційного оголошення результатів виборів. Новообраний Президент України набуває повноважень з моменту складення присяги Українському народові на урочистому засіданні Верховної Ради України. Після складення присяги Центральна виборча комісія вручає новообраному Президенту України **посвідчення Президента України**.

Проведення повторного голосування та повторних виборів

Повторне голосування призначається на третю неділю після дня виборів. До виборчого бюлетеня для повторного голосування включаються два кандидати на пост Президента України, які у підсумку голосування у день виборів одержали найбільшу кількість голосів, не враховуючи тих кандидатів, які після дня виборів зняли свої кандидатури.

Якщо один з кандидатів, включених до виборчого бюлетеня для повторного голосування, не пізніше як *за десять днів* до дня повторного голосування зняв свою кандидатуру шляхом подання письмової заяви до Центральної виборчої комісії, або Верховний Суд України за поданням Центральної виборчої комісії прийняв рішення про скасування реєстрації цього кандидата, Центральна виборча комісія невідкладно приймає рішення про включення до виборчого бюлетеня кандидата, наступного за кількістю одержаних у день виборів голосів.

Якщо кандидат подав до Центральної виборчої комісії письмову заяву про зняття своєї кандидатури з балотування або Верховний Суд України за поданням Центральної виборчої комісії прийняв рішення про скасування реєстрації кандидата, включеного до виборчого бюлетеня для повторного голосування пізніше встановленого законом строку, або з інших причин немає кандидатів, які могли б бути включеними до виборчого бюлетеня для повторного голосування замість вибулого, повторне голосування проводиться щодо однієї кандидатури.

Повторні вибори Президента України проводяться тими ж територіальними та дільничними виборчими комісіями на тих же виборчих дільницях, що діяли під час останніх чергових (позачергових) виборів Президента. При проведенні повторних виборів списки виборців складаються з використанням списків виборців, які використовувалися під час останніх чергових (позачергових) виборів Президента.

На підтримку кандидата на пост Президента України має бути зібрано не менш як *двісті п'ятдесят тисяч підписів*, у тому числі не менш як по 10 тисяч підписів у кожному з двох третин регіонів України.

Центральна виборча комісія не пізніше як *на п'ятнадцятий день* з дня повторного голосування встановлює результати повторного го-

лосування з виборів Президента України, про що складає відповідний протокол.

Якщо до бюлетеня для повторного голосування було внесено дві кандидатури, обраним Президентом України вважається кандидат, який за підсумками повторного голосування одержав більшу, ніж інший кандидат, кількість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. Якщо до виборчого бюлетеня для повторного голосування було включено лише одну кандидатуру, кандидат вважається обраним Президентом України, якщо він одержав більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні.

Якщо в результаті повторного голосування обидва кандидати, що балотувалися, набрали однакову кількість голосів, або якщо голосування проводилося по одній кандидатурі і вона не отримала більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, **вибори** Президента України вважаються *такими, що не відбулися*.

§ 10. Особливості порядку проведення виборів народних депутатів України

Висування і реєстрація кандидатів

Громадянин України, який має право бути обраним депутатом, може дати згоду балотуватися кандидатом у депутати від партії (блоку). **Висування кандидатів** у депутати розпочинається *за сто дев'янадцять днів* і закінчується *за дев'яносто днів* до дня виборів.

Виборчий блок може бути утворено двома і більше партіями на підставі рішень з'їзду (зборів, конференції) кожної з цих партій. З'їзди (збори, конференції) партій, які приймають рішення про утворення виборчого блоку, можуть відбуватися в будь-який час до закінчення терміну висування кандидатів у депутати.

Кількість кандидатів у депутати, що висуваються партією (блоком), не може перевищувати кількості депутатів, яка становить конституційний склад Верховної Ради України, визначений Конституцією, та не може бути меншою від вісімнадцяти осіб.

Партія (блок) може висунути кандидатом у депутати особу, яка є членом цієї партії (членом партії, яка входить до блоку), або позапартійну особу, яка має право бути обраною депутатом.

Висування кандидатів у депутати здійснюється у вигляді *виборчого списку кандидатів*. Усі кандидати у депутати, висунуті партією (блоком), включаються до єдиного виборчого списку партії (блоку). Черговість кандидатів у списку визначається на з'їзді (зборах, конференції).

Центральна виборча комісія **реєструє кандидатів у депутати**, включених до виборчого списку партії (блоку), за умови отримання нею визначених законом документів, зокрема декларації про майно та доходи кожного кандидата та документа про внесення грошової застави.

Грошова застава становить *дві тисячі мінімальних розмірів заробітної плати* і вноситься партією (блоком) у безготівковому порядку на спеціальний рахунок Центральної виборчої комісії. У разі прийняття Центральною виборчою комісією рішення про відмову в реєстрації усіх кандидатів у депутати внесена грошова застава у п'ятиденний строк після прийняття відповідного рішення перераховується на рахунок партії (блоку). При скасуванні рішення про реєстрацію всіх кандидатів у депутати, включених до виборчого списку партії (блоку) у разі вибуття їх за межі України для проживання чи з метою отримання політичного притулку, а також у разі прийняття рішення про розпуск виборчого блоку після реєстрації кандидатів у депутати, грошова застава у п'ятиденний строк після дня прийняття відповідного рішення перераховується до Державного бюджету України.

Грошова застава повертається лише тим партіям (блокам), які взяли участь у розподілі депутатських мандатів. Грошова застава, внесена партією (блоком), яка не взяла участі у розподілі депутатських мандатів, у восьмиденний строк з дня офіційного оприлюднення результатів виборів депутатів перераховується до Державного бюджету України.

Декларація про майно та доходи кандидата у депутати за рік, що передує року початку виборчого процесу, заповнюється ним власноручно. Форма такої декларації затверджується Міністерством фінансів України не пізніше як за сто тридцять днів до дня виборів.

Документи, подані до Центральної виборчої комісії після оголошення про початок виборчого процесу, повторно не подаються. Подання документів до Центральної виборчої комісії для реєстрації кандидатів у депутати закінчується *за вісімдесят п'ять днів* до дня виборів.

Особа, включена партією (блоком) до виборчого списку кандидатів у депутати, має право до дня реєстрації *відкликати свою заяву* про згоду балотуватися. З моменту отримання Центральною виборчою комісією такої заяви така особа вважається виключеною із виборчого списку партії (блоку). Повторна заява особи про її згоду балотуватися від партії (блоку) не приймається.

Центральна виборча комісія не пізніш як на сьомий день з дня прийняття заяви про реєстрацію кандидатів у депутати та доданих до неї необхідних документів приймає рішення про реєстрацію кандидатів у депутати або про відмову в їх реєстрації.

Перелік та черговість кандидатів у депутати у виборчому списку, визначені партією (блоком), не можуть бути змінені після їх реєстрації Центральною виборчою комісією, за винятком виключення окремих кандидатів із виборчого списку у випадках, передбачених законом.

Центральна виборча комісія може відмовити в реєстрації кандидата (кандидатів) у депутати, зокрема в разі відсутності або неналежного оформлення документів, необхідних для реєстрації. Однак така відмова не виключає повторного подання партією (блоком) заяви про реєстрацію кандидатів у депутати. Така заява з виправленими відповідно до вимог закону документами повинна бути подана до Центральної виборчої комісії не пізніше ніж *за сімдесят п'ять днів* до дня виборів. Остаточне рішення щодо реєстрації кандидатів у депутати Центральна виборча комісія приймає не пізніше ніж *за сімдесят один день* до дня виборів.

Якщо внаслідок відмови Центральної виборчої комісії в реєстрації включених до виборчого списку кандидатів у депутати або подальшого скасування реєстрації кандидатів Центральною виборчою комісією кількість кандидатів у депутати у відповідному виборчому списку партії (блоку) залишилася меншою від мінімальної кількості кандидатів, що висуваються однієї партією (блоком), Центральна виборча комісія приймає рішення про відмову в реєстрації або скасування реєстрації усіх кандидатів у депутати, включених до такого виборчого списку партії (блоку).

Центральна виборча комісія не пізніше ніж за три дні до дня виборів приймає рішення про **скасування реєстрації** окремого кандидата у депутати, включеного до виборчого списку партії (блоку), з виключенням його з виборчого списку, та не пізніше ніж за десять днів до дня виборів

приймає рішення про скасування реєстрації всіх кандидатів у депутати, включених до виборчого списку партії (блоку), в разі виявлення після реєстрації факту зменшення кількості кандидатів у депутати у відповідному виборчому списку партії (блоку) до меншої за мінімальну, допустиму законом, або у разі, якщо рішення про розпуск партії (блоку) було прийнято після реєстрації кандидатів у депутати, включених до виборчого списку блоку. Після прийняття такого рішення відповідна партія (блок) втрачає статус суб'єкта виборчого процесу.

Проведення голосування і встановлення результатів виборів

Голосування проводиться в день виборів з сьомої до двадцять другої години без перерви у спеціально відведеному приміщенні для голосування.

Виборцю, який внесений до списку виборців на виборчій дільниці, але за віком, у зв'язку з інвалідністю чи за станом здоров'я не здатний пересуватися самостійно, дільнична виборча комісія надає можливість голосувати за місцем перебування цього виборця. Такий виборець подає поштою або через інших осіб власноручно написану заяву з проханням забезпечити йому голосування за місцем його перебування із зазначенням місця такого перебування. Така заява повинна бути подана до дільничної виборчої комісії не пізніше 20 години останньої п'ятниці перед днем виборів.

Для організації голосування виборців за їх місцем перебування дільнична виборча комісія в останній день перед днем виборів на своєму засіданні виготовляє *витяг із списку виборців*. При цьому виборці, які мають бути включені до такого витягу, повідомляються про це не пізніше ніж за сім днів до дня виборів з роз'ясненням наданого їм права та можливості відмови від цього права не пізніше ніж за три дні до дня виборів. У разі відмови виборця від наданого йому права голосування за місцем перебування цей виборець не включається до відповідного витягу. У разі якщо виборець у встановлений строк не відмовився від наданого йому права голосування за місцем перебування, виборча комісія зобов'язана забезпечити його голосування за місцем перебування. Такий витяг невідкладно після його складання надається для загального ознайомлення у приміщенні дільничної виборчої комісії.

Голосування виборців за місцем їх перебування організують не менш як три члени дільничної виборчої комісії, визначені рішенням виборчої комісії. Такі члени виборчої комісії повинні бути представниками різних партій (блоків). Під час проведення голосування виборців за місцем перебування мають право бути присутні кандидати у депутати, уповноважені особи партій (блоків), офіційні спостерігачі. Виборець чи члени його сім'ї не можуть відмовити у присутності при проведенні голосування членів комісії, які проводять голосування, а також зазначених вище осіб. У разі відмови допустити цих осіб у приміщення, де перебуває виборець, йому відмовляється у проведенні голосування за місцем його перебування.

У разі якщо виборець, включений до витягу із списку виборців для голосування за місцем перебування, прибув у приміщення для голосування після того, як члени дільничної виборчої комісії вийшли для організації голосування за місцем перебування, такому виборцю не може бути виданий бюлетень для голосування до повернення членів комісії, які організують голосування за місцем перебування, та з'ясування питання, чи не проголосував цей виборець за місцем перебування.

О двадцять другій годині голова дільничної виборчої комісії оголошує про **закінчення голосування**, після чого мають право проголосувати лише виборці, які знаходяться в приміщенні для голосування. Після виходу з приміщення для голосування останнього виборця приміщення зачиняється і в ньому залишаються тільки члени виборчої комісії та особи, які відповідно до закону мають право бути присутніми на засіданні виборчої комісії.

Дільнична виборча комісія на своєму засіданні складає протокол про **підрахунок голосів виборців** на виборчій дільниці. Дільнична виборча комісія може визнати голосування на виборчій дільниці **недійсним** у разі встановлення нею порушень вимог закону, внаслідок яких неможливо достовірно встановити результати волевиявлення виборців, однак лише за таких обставин:

- 1) виявлення фактів незаконного голосування (опускання виборчого бюлетеня до виборчої скриньки за виборця іншою особою, крім випадків, коли виборець через фізичні вади не може самотійно опустити бюлетень до скриньки; голосування особами, які не мають права голосу; голосування особами, які не включені до списку виборців на цій виборчій дільниці або включені

- до нього безпідставно; голосування виборцем більше ніж один раз) у кількості, що перевищує 10% кількості виборців, які отримали виборчі бюлетені на виборчій дільниці;
- 2) знищення або пошкодження виборчої скриньки (скриньок), що унеможливує встановлення змісту виборчих бюлетенів, якщо кількість цих бюлетенів перевищує 20% кількості виборців, які отримали виборчі бюлетені на виборчій дільниці;
 - 3) виявлення у виборчих скриньках виборчих бюлетенів у кількості, що перевищує більш як на 10% кількість виборців, які отримали бюлетені на виборчій дільниці.

У разі прийняття дільничною виборчою комісією рішення про визнання голосування на виборчій дільниці недійсним усі бюлетені, виявлені у виборчих скриньках на цій виборчій дільниці, вважаються такими, що не підлягають врахуванню. Рішення дільничної виборчої комісії про визнання голосування на виборчій дільниці недійсним та акт (акти), на підставі якого (яких) прийнято це рішення, додаються до протоколу про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці та передаються до окружної виборчої комісії.

Окружна виборча комісія після прийняття і розгляду протоколів дільничних виборчих комісій про підрахунок голосів виборців на виборчих дільницях, у тому числі з поміткою “Уточнений”, на підставі протоколів дільничних виборчих комісій про підрахунок голосів виборців на виборчих дільницях та повідомлень про зміст таких протоколів дільничних виборчих комісій, переданих за допомогою технічних засобів зв’язку зі спеціальних виборчих дільниць, а у разі повторного підрахунку голосів виборців — також протоколу окружної виборчої комісії про повторний підрахунок голосів виборців на відповідній виборчій дільниці встановлює підсумки голосування в межах відповідного територіального виборчого округу.

Варто наголосити, що окружна виборча комісія зобов’язана встановити підсумки голосування в межах територіального виборчого округу незалежно від кількості виборчих дільниць, на яких голосування було визнано недійсним. При цьому визнання голосування недійсним в межах самого територіального виборчого округу не допускається.

Центральна виборча комісія на засіданні приймає, розглядає та оголошує протоколи дільничних виборчих комісій про підсумки голосування на *закордонних виборчих дільницях* або повідомлення

про зміст відповідних протоколів про підрахунок голосів виборців, переданих засобами технічного зв'язку. Центральна виборча комісія після прийняття і розгляду протоколів дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць про підрахунок голосів виборців на виборчих дільницях на тому ж засіданні на підставі протоколів дільничних виборчих комісій про підрахунок голосів виборців на виборчих дільницях та повідомлень про зміст таких протоколів дільничних виборчих комісій, переданих за допомогою технічних засобів зв'язку, встановлює в межах закордонного виборчого округу підсумки голосування в межах закордонного виборчого округу.

Слід відзначити, що Центральна виборча комісія зобов'язана встановити підсумки голосування в межах закордонного виборчого округу незалежно від кількості закордонних виборчих дільниць, на яких голосування було визнано недійсним. Визнання ж голосування недійсним в межах всього закордонного виборчого округу, так само як і в межах територіальних виборчих округів, законом не допускається.

Центральна виборча комісія на своєму засіданні розглядає та приймає протоколи окружних виборчих комісій про підсумки голосування в межах територіального виборчого округу. Відомості зазначеного протоколу на засіданні Центральної виборчої комісії оголошуються головою чи заступником голови відповідної окружної виборчої комісії.

Центральна виборча комісія на своєму засіданні на підставі протоколів окружних виборчих комісій про підсумки голосування в межах відповідних територіальних виборчих округів, у тому числі з поміткою "Уточнений", та протоколу Центральної виборчої комісії про підсумки голосування у закордонному виборчому окрузі не пізніше як *на п'ятнадцятий день* з дня виборів встановлює результати виборів депутатів, про що складає відповідний протокол.

При цьому закон зобов'язує Центральну виборчу комісію встановити результати виборів депутатів у зазначений строк незалежно від кількості виборчих дільниць, в яких голосування було визнано недійсним.

Право на участь у *розподілі депутатських мандатів* набувають кандидати у депутати, включені до виборчих списків партій (блоків), що отримали *три і більше відсотків* голосів виборців, які взяли участь в голосуванні у загальнодержавному виборчому окру-

зі. Кандидати у депутати, включені до виборчого списку партії (блоку), який отримав менше трьох відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, права на участь у розподілі депутатських мандатів не мають.

Депутатські мандати розподіляються між виборчими списками партій (блоків) пропорційно до кількості отриманих голосів виборців кандидатами у депутати, включеними до виборчих списків партій (блоків), у такій послідовності:

- Центральна виборча комісія встановлює сумарну кількість голосів виборців, поданих за кандидатів у депутати, включених до виборчих списків партій (блоків), що отримали три і більше відсотків голосів виборців;
- кількість голосів виборців, необхідних для отримання одного депутатського мандата (*виборча квота*), обчислюється шляхом ділення сумарної кількості голосів виборців на число депутатських мандатів, яке дорівнює кількісному складу Верховної Ради України, визначеному Конституцією України (загальній кількості народних депутатів);
- кількість голосів виборців, поданих за кандидатів у депутати, включених до виборчого списку цієї партії (блоку), ділиться на виборчу квоту. Ціла частина отриманого числа становить кількість депутатських мандатів, що отримали кандидати у депутати від цієї партії (блоку). Дробові залишки враховуються при наступному розподілі решти депутатських мандатів;
- партії (блоки), виборчі списки від яких мають більші порівняно з іншими дробові залишки після ділення відповідно до зазначених вище положень, отримують по одному додатковому депутатському мандату, починаючи з виборчого списку партії (блоку), що має найбільший дробовий залишок. Якщо дробові залишки у двох чи більше виборчих списках партій (блоків) однакові, першим додатковий депутатський мандат отримує той виборчий список партії (блоку), за кандидатів у депутати від якого віддано більшу кількість голосів виборців. Розподіл додаткових депутатських мандатів закінчується після вичерпання загальної кількості депутатських мандатів.

Результатом виборів депутатів є визначення в порядку черговості у виборчих списках партій (блоків) осіб, обраних депутатами

від партій (блоків), відповідно до кількості депутатських мандатів, отриманих виборчими списками партій (блоків).

Після встановлення кількості депутатських мандатів, отриманих партіями (блоками) — суб'єктами виборчого процесу, та визначення осіб, обраних депутатами, Центральна виборча комісія у протоколі про результати виборів депутатів зазначає:

- 1) загальну кількість голосів виборців, поданих за кандидатів у депутати, включених до виборчих списків партій (блоків), що отримали три і більше відсотків голосів виборців;
- 2) виборчу квоту;
- 3) кількість депутатських мандатів, отриманих кожною партією (блоком) — суб'єктом виборчого процесу;
- 4) прізвища, імена, по батькові, рік народження, професію, посаду (заняття), місце роботи, місце проживання, партійність обраних депутатів.

Протокол Центральної виборчої комісії про результати виборів депутатів підписується Головою, заступниками Голови, секретарем та іншими членами Центральної виборчої комісії, присутніми на засіданні Центральної виборчої комісії. Член Центральної виборчої комісії, присутній на засіданні, зобов'язаний підписати протокол про результати виборів депутатів. У разі своєї незгоди із встановленими результатами виборів, зафіксованими у протоколі Центральної виборчої комісії, член Центральної виборчої комісії підписує протокол із приміткою “З окремою думкою”. Письмовий виклад окремої думки додається до протоколу про результати виборів депутатів. Зміст протоколу невідкладно оприлюднюється на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії.

Центральна виборча комісія не пізніше як *на н'ятій день* з дня встановлення результатів виборів офіційно **оприлюднює результати виборів** депутатів у газетах “Голос України” та “Урядовий кур'єр”. Список обраних депутатів публікується із зазначенням в алфавітному порядку їх прізвища, імені, по батькові, року народження, освіти, посади (заняття), місця роботи, місця проживання, партійності, суб'єкта висування.

Офіційне оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів депутатів є підставою для звільнення з роботи (посади), не сумісної з депутатським мандатом, та прийняття рішення про припинення дії іншого представницького мандата особи, обраної депутатом.

Особа, обрана депутатом, для її реєстрації народним депутатом України зобов'язана подати до Центральної виборчої комісії не пізніше як *на двадцятий день* з дня офіційного оприлюднення результатів виборів депутатів документ про її звільнення з роботи (посади), не сумісної з депутатським мандатом, та (або) копію зареєстрованої заяви про припинення дії іншого представницького мандата, поданої до відповідної ради. У разі звернення особи, обраної депутатом, до Центральної виборчої комісії про наявність поважних причин, які перешкоджають виконанню нею цих вимог, Центральна виборча комісія може прийняти рішення про визнання цих причин поважними і встановити інший строк виконання зазначених вимог або про відмову у визнанні цих причин поважними.

При отриманні необхідних документів Центральна виборча комісія приймає рішення про **реєстрацію** обраної особи народним депутатом України.

У разі невиконання особою, обраною депутатом, у встановлені законом строки зазначених вище вимог Центральна виборча комісія приймає рішення про визнання її такою, яка відмовилася від депутатського мандата, та визнає обраним депутатом наступного за черговістю кандидата у депутати у виборчому списку відповідної партії (блоку).

Особі, зареєстрованій народним депутатом України, Центральна виборча комісія не пізніше як *на сьомий день* з дня її реєстрації видає **тимчасове посвідчення народного депутата України**.

Рішення Центральної виборчої комісії про реєстрацію депутата та тимчасове посвідчення народного депутата України є підставою для складення обраною особою присяги народного депутата України.

Центральна виборча комісія не пізніше як *на сьомий день* після складення народним депутатом України присяги видає йому **посвідчення та нагрудний знак народного депутата України**.

У разі **дострокового припинення повноважень депутата** на підставах і в порядку, передбачених Конституцією і законами України, у строк не раніше як *на шостий день* з дня отримання відповідного рішення або копії свідоцтва про смерть Центральна виборча комісія своїм рішенням визнає обраним депутатом **наступного за черговістю** кандидата у депутати у виборчому списку відповідної партії (блоку). У разі оскарження рішення про дострокове припинення повноважень депутата Центральна виборча комісія приймає рішення

щодо визнання обраним депутатом наступного за черговістю кандидата у депутати у виборчому списку відповідної партії (блоку) після набрання законної сили рішенням суду. Якщо ж черговість для отримання депутатського мандата вичерпана, депутатський мандат *залишається вакантним* до проведення чергових або позачергових парламентських виборів.

Особливості проведення позачергових парламентських виборів

Виборчим законодавством України передбачено низку особливостей у проведенні позачергових парламентських виборів. Передусім слід відзначити, що при проведенні позачергових виборів депутатів використовуються форми виборчих документів (крім виборчого бюлетеня, списку виборців на виборчій дільниці, протоколів виборчих комісій про підрахунок голосів виборців та про підсумки голосування і результати виборів), затверджені (встановлені) Центральною виборчою комісією для останніх чергових парламентських виборів із відповідною зміною щодо дати проведення виборів.

Форма і текст *виборчого бюлетеня* затверджуються ЦВК не пізніше як за двадцять п'ять днів до дня виборів. Строки та дії, пов'язані з оголошенням про початок виборчого процесу, зокрема щодо перерахування Державним казначейством України Центральної виборчій комісії коштів на підготовку і проведення позачергових парламентських виборів, починаються від дня, наступного після дня опублікування Указу Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України.

При проведенні позачергових виборів депутатів відкріпні посвідчення не виготовляються та не використовуються.

Позачергові вибори депутатів визнаються *такими, що не відбулися*, якщо в них взяло участь менше половини від кількості виборців, включених до списків виборців. У разі визнання позачергових виборів депутатів такими, що не відбулися, Центральна виборча комісія не пізніше як у *двомісячний термін* з дня позачергових виборів оголошує про початок ***повторних позачергових виборів*** депутатів. Ці вибори проводяться у порядку і в строки, встановлені законом для позачергових парламентських виборів, однак до таких виборів не застосовується вимога закону щодо мінімального порогу участі у виборах.

Для проведення позачергових парламентських виборів використовуються територіальні *виборчі округи*, закордонні та звичайні *виборчі дільниці*, утворені для проведення останніх виборів народних депутатів. Однак Центральна виборча комісія не пізніш як за тридцять днів до дня виборів за вмотивованим поданням окружних виборчих комісій, ініційованим зверненням міського (міста обласного, республіканського в АР Крим значення) голови, голови районної, районної у місті Києві, Севастопольської міської ради може утворити *нові звичайні виборчі дільниці*. Спеціальні ж виборчі дільниці утворюються окружними виборчими комісіями не пізніш як за двадцять п'ять днів до дня виборів. Перелік звичайних та спеціальних виборчих дільниць із зазначенням їх номерів, меж чи установ (закладів), у яких вони утворені, місцезнаходження відповідних ДВК та приміщень для голосування публікується у регіональних та місцевих друкованих ЗМІ не пізніш як *за сімнадцять днів* до дня виборів або, у разі неможливості, оприлюднюється в інший спосіб у той же строк.

Окружні виборчі комісії утворюються ЦВК не пізніш як на дванадцятий день після початку виборчого процесу. Кандидатури до складу ОВК подаються від депутатських фракцій, які були утворені у поточному скликанні Верховної Ради України. Подання щодо кандидатур від фракцій вносяться до ЦВК не пізніш як на восьмий день після початку виборчого процесу.

Кількість кандидатур, які включаються до складу ОВК за поданням кожної фракції, визначається ЦВК не пізніше наступного дня після початку виборчого процесу, виходячи із встановлених законом обмежень кількісного складу комісій та з дотриманням рівного представництва коаліції депутатських фракцій та опозиції (сукупності депутатських фракцій, які не входять до коаліції), сформованих у парламенті поточного скликання, і рівної кількості кандидатур від кожної фракції окремо у межах представництва коаліції та опозиції. При цьому голова і секретар однієї комісії не можуть бути представниками лише коаліції чи опозиції.

У разі якщо у встановлений законом строк не надійшли відповідні подання від депутатської фракції, або кількість запропонованих нею осіб до складу ОВК становить менше, ніж встановлена кількість представництва для цієї фракції, право подання кандидатур у кількості, яка необхідна для дотримання представництва коаліції (опозиції), переходить до інших фракцій, які входять відповідно до коаліції

чи опозиції. Якщо ж після закінчення строку, встановленого для внесення подань щодо складу ОВК, такі подання не надійшли або якщо кількість запропонованих до складу ОВК осіб становить менше дванадцяти, Центральна виборча комісія зобов'язана утворити ОВК за поданням голови ЦВК у складі 12 осіб з обов'язковим урахуванням кандидатур, поданих від депутатських фракцій у парламенті поточного скликання.

Дільничні виборчі комісії звичайних та спеціальних виборчих дільниць утворюються не пізніше як за п'ятнадцять днів до дня виборів, а у винятковому випадку їх утворення — одночасно з утворенням самих виборчих дільниць, за поданнями депутатських фракцій у Верховній Раді поточного скликання. ДВК утворюється у складі:

- для малих дільниць — 9–14 осіб;
- для середніх дільниць — 13–18 осіб;
- для великих дільниць — 18–23 особи.

Подання щодо кандидатур до складу ДВК вноситься до відповідної ОВК не пізніше як за двадцять днів до дня виборів. Кількість кандидатур, які включаються до складу ДВК від кожної фракції, визначається ЦВК не пізніше як за сорок днів до дня виборів. У разі якщо в установленій законом строк подання щодо складу ДВК не надійшли або якщо кількість запропонованих до їх складу осіб становить менше мінімальної кількості, встановленої законом, окружна виборча комісія зобов'язана утворити ДВК за поданням голови ОВК у мінімальному складі, встановленому законом для ДВК відповідної дільниці, з обов'язковим урахуванням кандидатур, поданих від депутатських фракцій у Верховній Раді. При цьому кандидатури до складу дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць, окрім фракцій у парламенті, подаються також Міністерством закордонних справ України.

Складання *списків виборців* для позачергових виборів депутатів здійснюється з використанням основних механізмів і процедур, визначених Законом України “Про Державний реєстр виборців”.

Висування кандидатів у депутати починається на наступний день після опублікування Указу Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України і закінчується за сорок днів до дня виборів.

Подання документів до ЦВК для реєстрації кандидатів у депутати закінчується за тридцять п'ять днів до дня виборів. Центральна

виборча комісія приймає рішення щодо реєстрації кандидатів не пізніше як на третій день з дня прийняття заяви про реєстрацію та доданих до неї документів. У разі відмови у реєстрації через невідповідне оформлення поданих документів повторне подання виправлених документів здійснюється не пізніше як за тридцять днів до дня виборів. Реєстрація кандидатів у депутати закінчується за двадцять сім днів до дня виборів. Тут варто звернути увагу на те, що при проведенні позачергових парламентських виборів в числі необхідних для реєстрації документів декларація про майно та доходи кандидата до ЦВК не подається.

Свої особливості має і передвиборна агітація на позачергових парламентських виборах. Так, інформаційні плакати партій (блоків) не повинні містити їх передвиборних програм. Ці плакати повинні містити лише фотографії п'яти кандидатів у депутати із виборчого списку партії (блоку), визначених відповідною партією (блоком). Такі плакати виготовляються не пізніше як за п'ятнадцять днів і передаються ДВК не пізніше як за сім днів до дня виборів.

Порядок надання ефірного часу та друкованих площ за рахунок і в межах коштів Державного бюджету, що виділяються на підготовку і проведення виборів, встановлюється ЦВК не пізніше як за двадцять шість днів до дня виборів. Розцінки вартості одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу встановлюються відповідним засобом масової інформації не пізніше як за п'ятдесят один день до дня позачергових виборів.

Загальнодержавні телерадіоорганізації державної форми власності надають кожній партії (блоку) — суб'єкту виборчого процесу ефірний час для проведення передвиборної агітації за рахунок і в межах коштів Держбюджету у загальному обсязі 30 хвилин на загальнонаціональному телеканалі та 30 хвилин на загальнонаціональному радіоканалі у проміжку між 19 та 22 годинами. Публікація передвиборних програм партій (блоків) здійснюється у газетах “Голос України” та “Урядовий кур'єр”.

Черговість надання партіям (блокам) — суб'єктам виборчого процесу ефірного часу на радіо та телебаченні за рахунок і в межах бюджетних коштів, а також черговість друкування передвиборних програм партій (блоків) визначається не пізніше як за двадцять п'ять днів до дня виборів за результатами жеребкування, що проводиться ЦВК за участю представників партій (блоків) у Центральній виборчій комісії.

Треба наголосити, що ефірний час для проведення передвиборної агітації за рахунок і в межах коштів Держбюджету на регіональних телеканалах та радіоканалах не надається, так само як і не проводиться публікація передвиборних програм партій (блоків) у регіональних (місцевих) виданнях друкованих ЗМІ.

Залишається додати, що замовниками передвиборної агітації під час виборчого процесу позачергових парламентських виборів можуть виступати лише Центральна виборча комісія та партії (блоки) – суб'єкти виборчого процесу.

§ 11. Процедурні особливості місцевих виборів

Основні засади місцевих виборів

Депутати сільських, селищних, міських рад та сільські, селищні, міські голови обираються громадянами України, які належать до відповідних територіальних громад. Депутати районних, обласних рад обираються громадянами України, які належать до відповідних територіальних громад у межах району, області. Депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим обираються громадянами України, які проживають на території Автономної Республіки Крим.

Вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за *мажоритарною системою відносної більшості* в одномандатних виборчих округах, на які поділяється вся територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища.

Вибори депутатів міських, районних у місті, районних, обласних рад, міст Києва та Севастополя, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим проводяться за *пропорційною системою*: депутати обираються за виборчими списками кандидатів у депутати від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідно міста, відповідного району у місті, району, відповідної області, міст Києва та Севастополя, Автономної Республіки Крим згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм.

Вибори сільських, селищних, міських голів проводяться за *мажоритарною системою відносної більшості* в єдиному одномандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами села (кількох сіл,

жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища, міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм.

Визначення загальної кількості депутатів місцевих рад, строки та порядок призначення виборів

Рішення про загальний склад (кількість депутатських мандатів) сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради приймається відповідною радою поточного скликання не пізніше як за 90 днів до дня місцевих виборів. У разі, коли відповідна місцева рада поточного скликання у зазначений вище строк не прийме рішення щодо загального складу місцевої ради, яка має обиратися, загальний склад відповідної місцевої ради залишається у тій самій кількості, що й у поточному скликанні.

Рішення про загальний склад місцевої ради, у разі призначення перших місцевих виборів, приймається відповідно до наступних правил: загальний склад сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради має становити при чисельності:

- до 1 тисячі жителів — від 12 до 15 депутатів включно;
- від 1 тисячі до 3 тисяч жителів — від 16 до 26 депутатів включно;
- від 3 тисяч до 5 тисяч жителів — від 20 до 30 депутатів включно;
- від 5 тисяч до 20 тисяч жителів — від 30 до 36 депутатів включно;
- від 20 тисяч до 50 тисяч жителів — від 30 до 46 депутатів включно;
- від 50 тисяч до 100 тисяч жителів — від 36 до 50 депутатів включно;
- від 100 тисяч до 250 тисяч жителів — від 40 до 60 депутатів включно;
- від 250 тисяч до 500 тисяч жителів — від 50 до 76 депутатів включно;
- від 500 тисяч до 1 мільйона жителів — від 60 до 90 депутатів включно;
- від 1 мільйона до 2 мільйонів жителів — від 76 до 120 депутатів включно;
- понад 2 мільйони жителів — від 76 до 150 депутатів включно.

Загальний склад Верховної Ради Автономної Республіки Крим визначається Конституцією Автономної Республіки Крим. Відповідно до ч. 1 ст. 22 Конституції АРК Верховна Рада АРК складається зі 100 депутатів.

Чергові місцеві вибори призначаються не пізніше як за 100 днів до дня виборів, а їх виборчий процес розпочинається за 90 днів до дня виборів.

Позачергові місцеві вибори призначаються не пізніше як за 70 днів до дня виборів, а їх виборчий процес розпочинається за 60 днів до дня виборів. Відповідна виборча комісія оголошує про початок виборчого процесу позачергових місцевих виборів не пізніше ніж за п'ять днів до його початку.

Повторні місцеві вибори проводяться в останню неділю шістдесятиденного строку з дня оприлюднення територіальною виборчою комісією рішення про їх призначення. Рішення про призначення повторних місцевих виборів приймається територіальною виборчою комісією не пізніше як у тридцятиденний строк з дня прийняття рішення про визнання місцевих виборів у цьому окрузі недійсними або такими, що не відбулися, або у разі визнання особи такою, яка відмовилася від депутатського мандата або посади сільського, селищного, міського голови.

Проміжні місцеві вибори проводяться в останню неділю шістдесятиденного строку з дня опублікування рішення про призначення виборів. Рішення про призначення проміжних виборів депутата приймається територіальною виборчою комісією не пізніше як у тридцятиденний строк з дня дострокового припинення повноважень депутата, обраного у відповідному виборчому окрузі.

Перші місцеві вибори призначаються не пізніше як за 100 днів до дня виборів, а початок їх виборчого процесу оголошується не пізніше як за 90 днів.

Місцеві вибори призначаються на неділю.

Орган, який прийняв рішення про призначення позачергових, повторних, проміжних чи перших місцевих виборів, не пізніше як на третій день від дня його прийняття публікує рішення у друкованих засобах масової інформації або, у разі неможливості, оприлюднює в інший визначений ним спосіб, а також доводить зазначене рішення до відома Центральної виборчої комісії в цей же строк.

Порядок висування кандидатів

Висування кандидатів у депутати та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови розпочинається за 70 днів і закінчується за 40 днів до дня місцевих виборів.

Право висування кандидатів у депутати та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови реалізується виборцями через місцеві організації партій (блоки) або шляхом самовисування. Місцева організація партії або виборчий блок організацій партій, утворений відповідно до закону, може висувати кандидатів на місцевих виборах за умови, що зазначені організації партій зареєстровані у встановленому законом порядку, а відповідні партії зареєстровані не пізніше як за триста шістьдесят п'ять днів до дня виборів.

Громадянин України, який має право бути обраним депутатом або сільським, селищним, міським головою, може самовисуватися кандидатом у депутати в одномандатному виборчому окрузі, кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови шляхом подання заяви до відповідної територіальної виборчої комісії із зазначенням округу, де громадянин має бажання балотуватися на місцевих виборах.

Одна і та ж особа може одночасно балотуватися кандидатом на посаду відповідно сільського, селищного чи міського голови, кандидатом у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим та кандидатом у депутати інших місцевих рад. Однак одна і та ж особа не може одночасно балотуватися більше ніж у одному окрузі по виборах до відповідної сільської, селищної ради.

Особа може бути висунута кандидатом лише місцевою організацією (місцевими організаціями) однієї партії (місцевими організаціями партій, що входять до одного блоку).

Районна організація партії (блок) може висунути:

- одного кандидата на посаду сільського, селищного, міського (міста районного значення) голови в кожній територіальній громаді, що входить до складу району;
- по одному кандидату у депутати в кожному виборчому окрузі по виборах до сільської, селищної ради, що входять до складу району;
- виборчий список кандидатів у депутати в кожному багатомандатному окрузі по виборах відповідних міських (міст районного значення) рад;

- виборчий список кандидатів у депутати районної ради у кількості, що не перевищує кількість депутатів у районній раді.

Міська організація партії (блок) може висунути:

- одного кандидата на посаду міського голови;
- кандидатів у депутати міської ради у кількості, що не перевищує кількість депутатів у міській раді.

Міська організація партії (блок) у містах з районним поділом, де створені районні у місті ради, може також висунути кандидатів у депутати до районних у місті рад у кількості, що не перевищує кількість депутатів відповідно у кожній районній у місті раді.

Районна у місті організація партії (блок) не може висувати кандидатів у депутати до районної у місті ради, якщо міська організація цієї ж партії (виборчий блок за участі міської організації цієї партії, виборчий блок за участі міських організацій тих же партій) не надала згоду на це або ухвалила рішення про висунення списку кандидатів до районної у місті ради у передбачений законом спосіб.

Обласна організація партії (блок) може висунути кандидатів у депутати по виборах обласної ради у кількості, що не перевищує кількості депутатів в обласній раді.

Республіканська в Автономній Республіці Крим організація партії (блок) може висунути кандидатів у депутати по виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим у кількості, що не перевищує кількості депутатів у Верховній Раді Автономної Республіки Крим.

Висування кандидатів місцевою організацією партії проводиться на зборах (конференціях) цієї організації, а блоком — на міжпартійних зборах (конференціях) відповідних місцевих організацій партій, що входять до блоку.

Про час і місце проведення зборів (конференції) з метою висування кандидатів місцева організація партії (блок) повідомляє у письмовій формі відповідну територіальну виборчу комісію не пізніше ніж за п'ять днів до дня проведення зборів (конференції). На таких зборах (конференції) мають право бути присутніми члени відповідних територіальних виборчих комісій.

Місцеві органи Міністерства юстиції України не пізніше як за 95 днів до виборів публікують у друкованих засобах масової інформації список місцевих організацій партій, зареєстрованих в установленому законом порядку.

Виборчий блок партій для участі у місцевих виборах може бути утворений на загальнодержавному або місцевому рівні. Виборчий блок партій для участі у місцевих виборах на загальнодержавному рівні утворюється у порядку, передбаченому Законом України “Про вибори народних депутатів України”. Поширення повноважень утвореного блоку на місцеві вибори повинно бути передбачене в рішеннях міжпартійного з’їзду (зборів, конференції) та в угоді про утворення виборчого блоку. Повноваження виборчого блоку у цьому випадку поширюються на всі види місцевих виборів на території України, у тому числі в адміністративно-територіальних одиницях, де відсутні місцеві організації однієї чи кількох партій, що входять до складу блоку.

Виборчий блок місцевих організацій партій може бути утворений місцевими організаціями одного рівня двох або більше партій, які не утворили блоку на загальнодержавному рівні, або якщо повноваження утвореного блоку не поширюються на місцеві вибори, і ці місцеві організації партій не входять до іншого блоку.

Збір підписів на підтримку кандидатів

Особа, висунута кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови, кандидатом у депутати в одномандатному виборчому окрузі або особа, яка має намір самовисуватися, звертається до відповідної територіальної виборчої комісії із заявою про намір збирати підписи виборців на його підтримку та про видачу підписних листів. Така заява подається до відповідної територіальної виборчої комісії особисто. Місцева організація партії (блок), яка висунула кандидатів у депутати в багатомандатному виборчому окрузі, включених до виборчого списку, звертається до відповідної територіальної виборчої комісії із заявою про намір збирати підписи виборців на підтримку виборчого списку місцевої організації партії (блоку) та про видачу підписних листів.

Територіальна виборча комісія у п’ятиденний строк з дня надходження заяви про видачу підписних листів і доданих до неї документів приймає відповідне рішення. Зразок підписного листа видається територіальною виборчою комісією не пізніше як у триденний строк з дня прийняття рішення про видачу підписних листів відповідно представникам місцевих організацій партій (блоків), від яких вису-

нуто кандидатів у депутати в багатомандатному окрузі, кандидату на посаду сільського, селищного, міського голови, кандидату у депутати в одномандатному окрузі.

Місцеві організації партії (блок), кандидат на посаду сільського, селищного, міського голови мають право виготовляти будь-яку кількість підписних листів з дотриманням встановленої форми підписного листа. **Форми** підписних листів на підтримку кандидатів затверджуються Центральною виборчою комісією не пізніше як за 85 днів до дня виборів.

На підтримку відповідного кандидата необхідно подати підписні листи з такою кількістю підписів виборців:

- кандидата на посаду сільського, селищного голови — не менш як 50 підписів;
- кандидата на посаду міського голови (міста районного значення чи міста, яке входить до складу міста республіканського в Автономній Республіці Крим, обласного значення, міста Севастополя) — не менш як 100 підписів;
- кандидата на посаду міського голови (міст республіканського в Автономній Республіці Крим, обласного значення (крім міст — обласних центрів, міста Сімферополя) — не менш як 200 підписів;
- кандидата на посаду міського голови міст Києва та Севастополя, Сімферополя, міст — обласних центрів — не менш як 300 підписів;
- кандидата у депутати сільської, селищної ради — не менш як 10 підписів.

На підтримку виборчого списку кандидатів у депутати, висунутого місцевою організацією партії (блоком), необхідно подати підписні листи з такою кількістю підписів виборців:

- виборчого списку кандидатів у депутати міської ради (міста республіканського в Автономній Республіці Крим, обласного значення, крім міст — обласних центрів, міста Сімферополя) — не менш як 500 підписів;
- виборчого списку кандидатів у депутати міської ради (міста Києва, Севастополя, міст — обласних центрів, міста Сімферополя) — не менш як 800 підписів;
- виборчого списку кандидатів у депутати районної, районної у місті ради, кандидатів у депутати міської ради (міста район-

ного значення чи міста, яке входить до складу міста республіканського в Автономній Республіці Крим, обласного значення, міст Києва та Севастополя) — не менш як 200 підписів;

- виборчого списку кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, кандидатів у депутати обласної ради — не менш як 1000 підписів.

Підписи виборців на підтримку кандидатів (виборчих списків кандидатів) за письмовим дорученням відповідно представника місцевої організації партії (блоку), кандидата можуть збирати громадяни України, які на час збору підписів виборців мають право голосу на місцевих виборах.

В одному підписному листі враховуються лише підписи виборців, які є членами відповідної територіальної громади.

Після закінчення збирання підписів виборців представники місцевої організації партії (блоку), кандидат на посаду сільського, селищного, міського голови, кандидат у депутати в одномандатному окрузі підраховують загальну кількість підписів виборців і про підсумки збору підписів складають відповідний протокол й передають його територіальній виборчій комісії, яка перевіряє правильність збору підписів і встановлює його результати. Копію протоколу про результати збирання підписів територіальна виборча комісія у триденний строк з дня його затвердження видає представнику місцевої організації партії (блоку), кандидату у депутати в одномандатному виборчому окрузі, кандидату на посаду сільського, селищного, міського голови.

Заміщення депутатів, позачергові, повторні, проміжні та перші місцеві вибори

У разі коли депутат, який обирався в багатомандатному окрузі, достроково припинив повноваження або його повноваження достроково припинені на підставах і в порядку, передбачених Конституцією і законами України, за рішенням територіальної виборчої комісії обраним депутатом визнається **наступний за черговістю** кандидат у депутати у виборчому списку місцевої організації партії (блоку). Якщо черговість для отримання депутатського мандата вичерпана, депутатський мандат залишається вакантним до проведення чергових або позачергових виборів.

У разі дострокового припинення повноважень депутата менш як за шість місяців до закінчення строку повноважень діючого складу відповідної місцевої ради вибори депутата замість того, повноваження якого були достроково припинені (*проміжні вибори*), за рішенням відповідної ради можуть не проводитися.

Рішення про проведення **повторних** місцевих виборів приймає територіальна виборча комісія не пізніш як через 30 днів після дня проведення виборів або після дня повторного голосування. Повторні місцеві вибори проводяться тими ж виборчими комісіями, по тих же виборчих округах, виборчих дільницях, за тими ж списками виборців, що й чергові місцеві вибори. На повторних місцевих виборах не можуть балотуватися громадяни, щодо яких було скасовано рішення про їх реєстрацію як кандидатів, а також особи, які вчинили дії, внаслідок яких місцеві вибори або повторне голосування були визнані недійсними, та в інших випадках, передбачених законом.

Позачергові місцеві вибори до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевої ради, позачергові вибори сільського, селищного, міського голови призначаються Верховною Радою України в разі дострокового припинення їх повноважень. Позачергові місцеві вибори до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевої ради та сільського, селищного, міського голови проводяться в порядку і строки, передбачені законом для чергових виборів.

Перші місцеві вибори призначаються відповідно Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною, Київською, Севастопольською міською радою. Перші місцеві вибори проводяться в порядку і строки, встановлені законом, з такими особливостями:

- а) територіальна виборча комісія утворюється відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною, Київською, Севастопольською міською радою;
- б) територіальна виборча комісія утворює виборчі округи, а також виборчі дільниці, дільничні виборчі комісії;
- в) депутати місцевої ради, сільський, селищний, міський голова у разі утворення нової або поділу адміністративно-територіальної одиниці обираються на строк до обрання на чергових виборах депутатів та сільського, селищного, міського голови і сформування за результатами таких виборів відповідної ради у правомочному складі;

- г) рішення про утворення нової місцевої ради та загальний склад депутатів новоутвореної місцевої ради приймає відповідно Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна, Київська або Севастопольська міська рада у чисельності, визначеній законом.

Рішення про проведення перших місцевих виборів у районах приймає Верховна Рада України. Районні територіальні виборчі комісії у таких випадках утворюються Центральною виборчою комісією.

§ 12. Відповідальність за порушення виборчого законодавства

Особи, винні у порушенні законодавства про вибори Президента України, народних депутатів України, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, притягаються до кримінальної, адміністративної або іншої юридичної відповідальності у порядку, визначеному законом.

Так, порушенням виборчого законодавства, зокрема, можна вважати:

- ❖ перешкоджання шляхом насильства, обману, погроз, підкупу чи іншим способом вільному здійсненню громадянином України права обирати і бути обраним;
- ❖ використання свого посадового або службового становища з метою бути обраним;
- ❖ порушення порядку ведення Державного реєстру виборців і порядку подання відомостей про виборців до органів Державного реєстру виборців та виборчих комісій, фальсифікація таких відомостей;
- ❖ несвоєчасне складання попередніх списків виборців чи уточнення відомостей, що повинні містити ці списки;
- ❖ порушення права громадянина на ознайомлення з попереднім списком виборців, з відомостями Державного реєстру виборців;
- ❖ поширення явно неправдивих відомостей про кандидатів або здійснення інших дій, що принижують честь і гідність кандидатів;
- ❖ перешкоджання веденню передвиборної агітації чи порушення встановлених правил ведення передвиборної агітації;

- ❖ порушення встановленого законом порядку фінансування виборчого процесу;
- ❖ перешкоджання або втручання в роботу виборчих комісій або в діяльність членів виборчих комісій, пов'язану з виконанням ними своїх повноважень;
- ❖ перешкоджання голосуванню на виборчих дільницях;
- ❖ порушення таємниці голосування;
- ❖ примус виборців голосувати всупереч їх волевиявленню;
- ❖ порушення вимог закону під час видачі виборчих бюлетенів: видача громадянам виборчих бюлетенів з метою надання їм можливості проголосувати за інших осіб чи проголосувати більше ніж один раз в ході голосування, видача виборчих бюлетенів громадянам, які не включені до списку виборців на виборчій дільниці, або видача громадянам заповнених виборчих бюлетенів;
- ❖ передача іншим особам незаповнених виборчих бюлетенів, крім випадків, передбачених законом;
- ❖ фальсифікація виборчих документів та фальсифікація підсумків голосування.

Законами України може бути встановлено відповідальність і за інші порушення виборчого законодавства.

§ 13. Референдне право і референдний процес

Окрім виборів, ще однією формою безпосередньої демократії визнаються референдуми. Хоча в сучасних умовах пряме народне управління державними справами в принципі неможливе, в деяких країнах окремі елементи прямого народовладдя все ж мають місце. У Швейцарії, наприклад, за ініціативою визначеної законом кількості громадян можуть проводитися референдуми законодавчого характеру, на розгляд яких може бути винесено будь-який закон, і будь-який закон таким референдумом може бути прийнято або відхилено більшістю голосів тих, хто взяв участь у голосуванні. А в деяких випадках громадянам на розгляд може пропонуватися навіть не законопроект, ініційований владними структурами, а конкретна законодавча ініціатива, висловлена окремими громадянами. Однак між референдумом та правом законодавчої ініціативи існує суттєва від-

мінність. Перший є досить поширеним різновидом голосування, що проводиться на вимогу населення або за рішенням парламенту, уряду чи глави держави. На нього виносяться для обговорення питання, що стосуються, як правило, змін конституції або визначення загального політичного курсу країни. Таким чином, референдум можна вважати узаконеним засобом використання народної волі для здобуття перемоги над іншими виборними політичними силами. Однак громадяни лише дуже вузького кола держав користуються правом законодавчої ініціативи, що припускає ситуацію, за якої окремих громадянин або група осіб можуть висунути власний законопроект або запропонувати які-небудь поправки чи зміни до конституції або звичайних законів. Якщо їх пропозиція матиме достатню попередню підтримку і буде сформульована із дотриманням усіх встановлених законом вимог, то вона передається на безпосередній розгляд електорату, який або схвалює, або відхиляє її.

Право громадян на законодавчу ініціативу є крайнім проявом прямої демократії. Однак використання його у сучасному світі вельми обмежено, оскільки пересічні громадяни вважаються легковірними і недалекоглядними, такими, що легко піддаються популістським закликам й так само легко йдуть на поступки, а відтак, їм не можна довіряти прийняття серйозних державних рішень. На відміну від права законодавчої ініціативи громадян національний референдум є загальноприйнятим соціально-правовим інститутом, який використовується практично в усіх демократичних країнах сучасного світу.

На практиці право законодавчої ініціативи громадян застосовується в різних формах у Швейцарії, Ліхтенштейні, США, Італії, Іспанії та Словаччині.

У Швейцарії, де чітко прослідковується етнічний та релігійний розподіл, але політика носить цілісний характер, перший голос, що виходить від громадян, був зафіксований ще в 1294 р., а перший загальнонаціональний референдум був скликаний в 1802 р. Сьогодні пропозиція про внесення змін до конституції має супроводжуватися скликанням загальнонаціонального референдуму в період дворічного терміну, якщо петиція була підписана хоча б 100 000 громадян (1% населення). А якщо надійшла пропозиція про прийняття нового федерального закону, декрету або підписання договору, то досить і 50 000 громадян для того, щоби скликати референдум. За останні кілька десятиліть на рік приймалося по 5–6 ініціатив, що виходили

від громадян. Більше третини парламентських заходів, які громадяни вважають неприйнятними, відхиляються. За останні 50 років у Швейцарії було проведено загалом близько 400 референдумів.

У США конституції 23 штатів (з 50) дозволяють громадянам висувати власні ініціативи. За останнє століття надійшло понад 1800 статусних пропозицій, 40% з яких були схвалені. Приблизно дві третини ініціатив виходили із західних штатів Америки, деякі з них, наприклад “пропозиція 13” в Каліфорнії в 1978 р. по скороченню податків, привели до змін не лише в окремих штатах, а й в усій державі в цілому.

В Італії громадяни можуть скликати референдум і обговорити конституційні зміни, відхилені обома палатами парламенту, або, навпаки, накласти вето на будь-який закон (крім фінансових), прийнятий в законодавчій палаті. Для цього необхідно лише зібрати 500 000 підписів (0,9% населення). Для того, щоб результати референдуму мали законну силу, явка має перевищити 50%.

У Словаччині загальнонаціональний референдум скликається на вимогу не менш як 350 000 громадян (7% населення), однак його рішення матимуть силу також лише в тому випадку, якщо явка перевищить 50%.

Референдуми скликаються для розв’язання широкомасштабних завдань: затвердження суттєвих конституційних змін або фундаментальних змін загальнополітичного курсу.

Референдуми, на яких обговорюються конституційні поправки, є звичайним явищем, особливо в тих державах, де референдуми в принципі скликаються нечасто. Можна визначити вісім загальних умов, за якими скликаються конституційні референдуми:

1. Зміни у визначенні державного статусу. Можна скликати референдум для підтвердження статусу незалежності або, навпаки, зміни державного суверенітету. Подібні випадки були зафіксовані при проголошенні незалежності Словенії в грудні 1990 р., трьох Прибалтійських республік – Литви, Латвії, Естонії – у лютому-березні 1991 р., Хорватії в травні 1991 р., України – в грудні 1991 р. тощо. Однак учасники референдуму можуть відхилити пропозицію про прийняття незалежності, як це було у випадку з Бермудськими островами, британською колонією, у серпні 1996 р., та із Квебеком, франкомовною канадською провінцією, в 1980 і 1995 рр.,

- або не погодитися з об'єднанням із сусідньою державою, що мало місце в Молдові у березні 1994 р. Однак возз'єднання Німеччини в 1990 р. і “мирне розлучення” Чехії і Словаччини в 1992–1993 рр. відбулися без скликання референдумів, за рішенням парламенту і мовчазної згоди населення.
2. Зміни у внутрішній державній структурі. Референдум може бути скликано задля затвердження заміни унітарної структури держави на федеративну, як було у випадку з Бельгією в 1993 р. В Шотландії та Уельсі у 1979 і 1997 рр. і Північній Ірландії в 1998 р. також вирішувалося питання щодо децентралізації влади.
 3. Входження до складу регіональних і міжнародних (міждержавних) організацій. Референдуми зазвичай скликалися в країнах, які планували увійти до складу Європейського Союзу або вирішували питання стосовно продовження членства у ньому (наприклад у Великій Британії в червні 1975 р.), а також щодо укладення значних міжнародних договорів, як, наприклад, Маастрихтського договору в 1992 р. В Данії на референдумі, що відбувся в червні 1992 р., 51% тих, хто взяв участь у голосуванні, відхилило умови цього договору, але вже через рік, у травні 1993 р., більшість — 57% — проголосувала “за”. Норвегія двічі, в 1972 і 1994 рр., відмовлялася вступати до Європейського Союзу і натепер не входить до його складу. В Іспанії у березні 1986 р. спеціально скликали референдум, аби вирішити, чи варто продовжувати членство країни у НАТО. До речі, в Україні також планується провести референдум щодо майбутнього членства нашої країни в Організації Північноатлантичного Договору.
 4. Схвалення чи відхилення нової конституції (Основного Закону). Ця причина є найбільш поширеною для скликання референдуму, і вона принаймні пояснює, чому за останній час було прийнято так багато конституцій, так часто зверталися до голосування на референдумах. Такі референдуми проводилися в багатьох країнах, наприклад, в Андоррі, Перу і Росії в 1993 р., Вірменії і Казахстані в 1995 р. В Албанії в листопаді 1994 р. громадяни відхилили запропоновану урядом нову конституцію, а в липні 1997 р. вони проголосували проти відновлення в країні монархії. Найсвіжіший приклад — Сербія, де референ-

дум щодо прийняття нової конституції було проведено лише в жовтні 2006 р. Конституційний референдум проводився також у більшості країн Європейського Союзу — щодо ратифікації укладеного в 2004 р. Договору щодо прийняття спільної конституції ЄС. У більшості країн-учасниць референдум вже проведено, і конституція затверджена. В кількох з них конституція була ратифікована парламентом. Однак у Франції та Нідерландах громадяни відхилили європейську конституцію, хоча і в цих країнах планується проведення повторного плебіситу щодо цього питання.

5. Схвалення значної зміни політичного режиму. Останнім часом для цієї мети референдуми скликалися в Замбії (в 1990 р.), Мавританії і С'єрра-Леоне (в 1991 р.), в Конго (в 1992 р.) і в Малаві (в 1993 р.), де однопартійні системи пропонувалося замінити на багатопартійні і таким чином усунути режим правління однієї партії і забезпечити політичний плюралізм. У ПАР в березні 1992 р. відбувся референдум, в якому могли взяти участь тільки представники білої раси; на ньому вирішувалося питання про зрівняння в правах усіх етнічних груп і ліквідації расизму і расової дискримінації. До слова, цей референдум завершився успіхом.
6. Схвалення внесення змін у тип виконавчої влади. В Бразилії в квітні 1993 р. учасники референдуму виступили за збереження обмеженої президентської форми правління. В Росії у грудні 1993 р. і в Білорусі у травні 1995 р. на референдумі було прийнято рішення про посилення президентської влади.
7. Схвалення змін до виборчої системи. У Новій Зеландії в листопаді 1993 р. учасники референдуму підтримали ідею уряду щодо зміни системи простої більшості на систему пропорційного представництва. В Італії у 1993–1994 рр. на референдумі було вирішено скасувати систему пропорційного представництва, а також припинити державне фінансування політичних партій і рухів.
8. Затвердження продовження строку дії виконавчої влади. В Казахстані, Туркменістані та Узбекистані, авторитарно-націоналістичних державах Центральної Азії, в 1994–1995 рр. відбулися референдуми, де вирішувалося питання щодо продовження строку правління президентів до 5–8 років. В Єгип-

ті подібні референдуми раніше проводилися регулярно, через певні проміжки часу. Голосування на них відбуваються так само, як і на звичайних виборах.

Скликання референдуму з метою обговорення змін у політичному курсі найбільш характерно для таких країн, як Швейцарія, Італія, Ірландія, Данія, де подібне явище вже міцно вписується в політичний контекст. Досить часто скликаються референдуми для розв'язання спірних і навіть гострих для суспільства (навіть суспільної моралі) соціальних питань, як то стосовно розлучень, усиновлень, абортів, евтаназії тощо. В Італії коло питань, що виносяться на референдум, значно ширше і охоплює закони, що стосуються зброї, навколишнього середовища, вживання легких наркотиків і алкоголю, індексації заробітних плат, приватизації національної промисловості, скасування деяких урядових актів, обговорюються проблеми торговельних і митних союзів та засобів масової інформації і меж свободи слова тощо. В Англії навіть відбувся референдум, де в одному з міст учасники схвалили пропозицію щодо підвищення оподаткування на підтримку місцевої влади. Голосування відбувалося поштою і по телефону. Треба сказати, що засоби голосування значно модернізувалися. На виборах в Нідерландах вперше було використано електронну систему голосування через мережу Інтернет.

В Україні інститут референдуму також є невід'ємним складовим елементом демократичної інституціоналізації влади, що за часів незалежності набув нового змістовного наповнення і став важливим правовим механізмом для вирішення найбільш суспільно значущих проблем на загальнодержавному та місцевому рівнях.

Із референдумами пов'язана новітня історія України як незалежної і суверенної держави. 1 грудня 1991 р. відбувся всеукраїнський референдум, на якому переважна більшість громадян України (90,32%), що взяли участь у народному волевиявленні, проголосували за підтвердження юридичної сили Акта проголошення незалежності України, урочисто прийнятого Верховною Радою Української РСР 24 серпня 1991 р. Після проведення всеукраїнського референдуму незалежність України було визнано на міжнародному рівні.

У подальшому всеукраїнський референдум щодо внесення змін до Конституції України вдалося провести 16 квітня 2000 року, але попри очевидну на перший погляд легітимність його результатів рішення цього референдуму залишилося нереалізованим в силу низки

об'єктивних причин. Однак теперішній розвиток національного правотворення сприяє вдосконаленню національної правової системи, системи права України, провідне місце в якій по праву належить конституційним відносинам.

Референдне право як підгалузь конституційного права позиціонується як спрямоване на належне вирішення важливих проблем суспільного та державного життя. Підтвердженням того, що інститут референдуму не втрачає своєї актуальності, є численні ініціативи стосовно проведення всеукраїнського референдуму щодо вступу України до низки міжнародних організацій і міждержавних об'єднань (НАТО, ЄСП тощо).

На сьогодні інститут референдуму сформувався як складне багатоаспектне явище правового буття, що може бути визначене як референдне право України. Попри умовність застосування категорії “підгалузь” саме термін “референдне право” дає змогу сформувати належні методологічні підходи для комплексного виявлення основних юридичних властивостей цього правового явища.

Референдне право, так само як право виборче, слід розглядати в об'єктивному та суб'єктивному значенні. В об'єктивному сенсі референдне право виступає інститутом конституційного права, а в суб'єктивному — як право громадян України брати участь у народному волевиявленні, передбачене ст. 38 Основного Закону. Тож **референдне право** в його об'єктивному значенні — це сукупність якісно однорідних норм конституційного права та норм інших галузей права, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з безпосередньою реалізацією народного суверенітету шляхом проведення всеукраїнського та місцевих референдумів.

За сутністю та змістом інститут референдного права об'єктивує форму безпосередньої демократії. Він нормативно закріплює волевиявлення громадян України, які мають право на участь у референдумах, вирішувати найважливіші питання суспільного та державного значення шляхом прямого голосування.

Інститут референдного права має свій *предмет* і *метод* правового регулювання. **Предметом** інституту референдного права є суспільні відносини, пов'язані з організацією та проведенням всеукраїнського та місцевих референдумів. Під **методом** референдного права слід розуміти прийоми та способи регулювання суспільних відносин, що є предметом референдного права. Для референдного права властиві ті ж

методи, що й для інших публічних галузей, в першу чергу, для конституційного права України. Найбільш характерним для референдного права є імперативний метод, оскільки результати референдумів установлюють положення, наділені імперативною юридичною силою.

Інститут референдного права має комплексний характер. Будучи складовою системи конституційного права, він містить у своєму складі норми інших галузей публічного права. Зазначена багатоманітність нормативного вмісту цього правового інституту визначає особливий правовий режим існування референдного права в системі національного права України. Але він має і свою власну структуру. Інститут референдного права складається із взаємопов'язаних інститутів (субінститутів), що регулюють предмет і питання всеукраїнського та місцевих референдумів; правовий статус суб'єктів референдного процесу; порядок організації та проведення референдумів, а також реалізації їх рішень; юридичну відповідальність за порушення референдного законодавства; фінансове та інформаційне забезпечення референдумів тощо.

Порядок організації та проведення всеукраїнського та місцевих референдумів, а також реалізації їх рішень регулюються, здебільшого, процесуальними нормами, що утворюють такий важливий інститут (субінститут) референдного права України, як інститут *референдного процесу*. Згадані правові інститути (субінститути) перебувають між собою у стійких органічних взаємозв'язках і утворюють систему референдного права, що знаходить своє об'єктивне і завершене вираження в системі референдного законодавства, яке формують Конституція України, Закони України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”, “Про Центральну виборчу комісію”, “Про місцеве самоврядування в Україні” та інші нормативно-правові акти.

Право громадян України на участь у референдумі забезпечується системою загальних і спеціальних (юридичних) гарантій. Зокрема, порушення права громадян на участь у референдумі тягне за собою юридичну відповідальність на підставі закону.

Референдне право як підгалузь національного конституційного права знаходить своє логічне завершення у референдному процесі. Матеріальні норми, упорядковані в межах системи референдного права, реалізуються в певному нормативно визначеному порядку, що отримав у юридичній науці назву “*референдний процес*”. Характерною ознакою порядку організації та проведення референдумів є те,

що він об'єктивується в системі процесуальних норм. Тому найбільш вдалим терміном, що визначає сутність і зміст порядку організації та проведення референдумів, є саме термін “референдний процес”. Цей термін не є новим для юридичної науки. Існування такої юридичної категорії де-факто визнається в багатьох юридичних джерелах, утім, де-юре, чинне законодавство про референдуми не дає визначення поняття референдного процесу, на відміну від процесу виборчого.

Зокрема ряд фахівців справедливо відзначають, що вибори інституціалізуються у вигляді *виборчого процесу*, під яким слід розуміти врегульовану законодавством специфічну діяльність уповноважених органів і громадян держави, спрямовану на формування якісного та кількісного складу представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування. *Референдний процес* має схожі з виборчим процесом ознаки (є формою реалізації політичного права громадян; склад суб'єктів референдного процесу частково збігається із системою учасників виборчого процесу; існують схожі стадії — складання списків виборців, утворення дільниць для голосування; саме голосування та оприлюднення його результатів тощо), але суттєво відрізняється за предметом правового регулювання. Якщо виборчий процес є нормативно визначеним способом формування представницьких органів публічної влади, то референдний процес є формою безпосереднього вирішення громадянами України важливих питань загальнодержавного і місцевого значення.

Референдне право є важливим інститутом у складі конституційного права України й водночас виступає пріоритетним інститутом форм безпосередньої демократії, який також є інститутом такої підгалузі конституційного права, як виборче право.

Референдний процес є досить складним поняттям, похідним від конституційного та юридичного процесу в цілому. Референдний процес, як і юридичний процес взагалі, слід розуміти в об'єктивному та суб'єктивному значеннях. В об'єктивному сенсі референдний процес — це інститут (підгалузь) референдного права та субінститут конституційного права. Виходячи із зазначеного, **референдний процес** — це інститут конституційного права, що об'єднує конституційно-правові та інші галузеві норми права, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з ініціюванням, організацією й проведенням всеукраїнського та місцевих референдумів, а також реалізацією їх рішень на практиці.

Референдному процесу, в його об'єктивному значенні, властиві такі юридичні *ознаки*:

- предметом референдного процесу є суспільні відносини, пов'язані з ініціюванням, організацією і проведенням всеукраїнського та місцевих референдумів, а також із реалізацією їх рішень;
- йому властиві ті ж методи правового регулювання, що й конституційному процесу в цілому;
- референдний процес об'єднує у своєму складі переважно процесуальні норми та інститути конституційного права й інших галузей права, що регулюють правовідносини, пов'язані з реалізацією громадянами України права на участь у референдумі.

У суб'єктивному значенні референдний процес слід розуміти як сукупність низки нормативно визначених послідовних дій, спрямованих на реалізацію права громадян на участь у референдумі. Ці дії (ініціювання, організація та проведення референдумів і реалізація їх рішень) визначаються як *стадії референдного процесу*. Тобто, у суб'єктивному значенні референдний процес — це сукупність нормативно визначених стадій реалізації права громадян на участь у референдумах.

Основними *ознаками* референдного процесу в його суб'єктивному значенні є:

- цілеспрямований і послідовний характер діяльності суб'єктів референдного процесу;
- системний характер стадій референдного процесу;
- об'єктивізація референдного процесу в нормах чинного законодавства;
- інваріаційний характер референдного процесу залежно від виду референдуму;
- свобода вибору громадян України щодо участі у референдному процесі на будь-якій його стадії та свобода прийняття рішення щодо питань, які виносяться на всеукраїнський та місцеві референдуми.

Отже, референдне право України як інститут національного конституційного права має складний комплексний характер і об'єднує у своєму складі матеріальні та процесуальні норми різних галузей права, що визначають поняття і види референдумів, принципи рефе-

рендного процесу і предмет референдумів, правовий статус суб'єктів референдумів, акти референдумів, юридичну відповідальність за порушення законодавства про референдуми, а також порядок ініціювання, організації та проведення і реалізації рішень всеукраїнського та місцевих референдумів.

Референдне право України є одним із найважливіших елементів системи національного конституційного права, оскільки об'єднує у своєму складі конституційно-правові норми, що визначають одну з пріоритетних форм безпосередньої реалізації народного суверенітету.

§ 14. Поняття і види референдумів. Предмет референдуму

З метою забезпечення народовладдя і безпосередньої участі громадян в управлінні державними та місцевими справами в Україні проводяться референдуми.

Референдум (від лат. *referendum* — те, що має бути повідомленим) — це прийняття рішень з найважливіших питань державного та громадського життя громадянами України шляхом голосування.

Розрізняють *імперативний* та *консультативний, конституційний* та *законодавчий*, а також *обов'язковий* і *факультативний* референдуми.

Рішення *імперативного* референдуму має найвищу юридичну силу і не потребує жодного затвердження. Рішення ж *консультативного* референдуму жодної юридичної сили не має. Його призначення полягає в установленні думки голосуючих з приводу того чи іншого питання. Звичайно, ця думка може бути врахована органами державної влади чи місцевого самоврядування під час прийняття рішень з питань, винесених на референдум, але таке врахування не є обов'язковим.

Конституційний референдум — це референдум, внаслідок якого затверджується, змінюється або відхиляється конституція. Якщо ті самі питання вирішуються стосовно звичайного закону, референдум є *законодавчим*.

Обов'язковий референдум — це референдум, проведення якого є обов'язковим для вирішення визначених законом питань. Якщо ж ре-

ферендум є одним з можливих, але не обов'язкових шляхів вирішення тих чи інших питань, референдум вважається *факультативним*.

Питання проведення референдумів в Україні врегульовано Конституцією та Законом України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" від 3 липня 1991 р.

В Україні проводяться всеукраїнські референдуми, референдуми Автономної Республіки Крим та місцеві референдуми.

Закони та інші рішення, прийняті всеукраїнським референдумом, мають вищу юридичну силу щодо законодавчих актів Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, нормативних актів Президента України, Кабінету Міністрів України, виконавчих органів влади Автономної Республіки Крим, підзаконних актів міністерств і відомств України та Автономної Республіки Крим, рішень місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Рішення, прийняті місцевим референдумом, мають вищу юридичну силу щодо рішень місцевих рад, на території яких він проводиться.

Предметом всеукраїнського референдуму може бути:

- 1) затвердження Конституції України, її окремих положень та внесення до Конституції України змін і доповнень;
- 2) прийняття, зміна або скасування законів України або їх окремих положень;
- 3) прийняття рішень, які визначають основний зміст Конституції України, законів України та інших правових актів.

Виключно всеукраїнським референдумом вирішується питання щодо реалізації права народу України на самовизначення та входження України до складу державних федеративних і конфедеративних утворень або вихід з них.

На всеукраїнський референдум не виносяться питання:

- 1) віднесені законодавством України до компетенції органів суду і прокуратури;
- 2) податків та бюджету;
- 3) амністії та помилування;
- 4) про вжиття органами державної влади України надзвичайних і невідкладних заходів щодо охорони громадського порядку, захисту здоров'я та безпеки громадян;
- 5) пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України.

Предметом місцевого референдуму може бути:

- 1) прийняття, зміна або скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до компетенції органів місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- 2) прийняття рішень, які визначають зміст постанов місцевих рад та їх виконавчих органів;
- 3) питання дострокового припинення повноважень відповідної місцевої ради та її голови.

Місцевими референдумами у відповідних адміністративно-територіальних одиницях вирішуються також питання про об'єднання в одну однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр; питання про зміну базового рівня місцевого самоврядування у сільських районах (об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл) тощо.

На місцеві референдуми не виносяться питання:

- 1) про скасування законних рішень органів державної влади та місцевого самоврядування вищого рівня;
- 2) віднесені до компетенції органів суду і прокуратури;
- 3) податків та бюджету;
- 4) пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції відповідної місцевої ради та її виконавчих органів.

Всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою або Президентом України. Верховна Рада України проголошує проведення всеукраїнського референдуму з питань про зміну території України. Президент України призначає всеукраїнський референдум:

- за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право брати участь у референдумі, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей України і не менш як по 100 000 підписів у кожній з них;
- на затвердження всеукраїнським референдумом рішення Верховної Ради України, прийняте не менш як двома третинами від її конституційного складу, про внесення змін до розділів Конституції України “Загальні засади”, “Вибори. Референдум” та “Внесення змін до Конституції України”.

Місцеві референдуми призначаються відповідними місцевими радами. Зокрема місцева рада призначає місцевий референдум на вимогу депутатів, що становлять не менш як половину від загального складу ради, або на вимогу, підписану однією десятою частиною громадян України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право брати участь у референдумі.

Закони, інші рішення, прийняті референдумом, не потребують будь-якого затвердження державними органами і можуть бути скасовані або змінені лише новим референдумом. Зміну або скасування законів та інших рішень, прийнятих референдумом, може здійснити також відповідно Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцева рада більшістю не менш як у дві третини від свого загального складу з обов'язковим наступним затвердженням на референдумі, який повинен бути проведений протягом шести місяців після внесення зміни або скасування.

Новий всеукраїнський референдум з питань, що раніше виносилися на референдум, може бути проведено не раніш як через п'ять років, а місцевий референдум — не раніш як через рік від дня проведення попереднього референдуму з цих питань.

§ 15. Реалізація права вимоги референдуму. Порядок його призначення і проведення

У всеукраїнському та місцевому референдумах мають право брати участь громадяни України, які на день проведення референдуму досягли 18 років і постійно проживають відповідно на території України або села, селища, міста, району у місті, району чи області. У референдумах не беруть участі громадяни, визнані судом недієздатними.

Вимога депутатів, які становлять не менш як половину від загального складу відповідної ради про проведення референдуму, реалізується шляхом поіменного голосування на пленарному засіданні відповідної ради або шляхом збирання підписів депутатів.

Право ініціативи у збиранні підписів під вимогою про проведення всеукраїнського референдуму належить громадянам України, які мають право на участь у референдумі, а під вимогою про призна-

чення місцевого референдуму — громадянам України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право на участь у референдумі.

Збирання підписів організують і здійснюють **ініціативні групи референдуму**. *Ініціативна група всеукраїнського референдуму* утворюється на зборах громадян України, в яких беруть участь не менш як 200 осіб, які мають право на участь у референдумі. *Ініціативна група місцевого обласного, районного, міського (міст республіканського і обласного підпорядкування), районного у місті референдуму* утворюється на зборах за участю не менш як 200 громадян України, а міського (міст районного підпорядкування), селищного і сільського референдуму — на зборах за участю не менш як 50 громадян України, які мають право на участь у референдумі і постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Перед початком зборів проводиться реєстрація учасників зборів, складається їх список. На зборах обираються їх голова і секретар. Подальший порядок денний повинен включати обговорення доцільності проведення референдуму та формулювання питання, що пропонується на нього винести. У разі схвалення більшістю учасників зборів пропозиції про проведення референдуму та затвердження формулювання питання, що пропонується на нього винести, обирається ініціативна група, якій доручається організація збирання підписів громадян.

Ініціативна група всеукраїнського референдуму складається не менш як з 20 громадян України, які мають право брати участь у референдумі. Ініціативна група місцевого референдуму складається не менш як з 10 громадян України, які мають право брати участь у референдумі і постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Про проведення зборів складається відповідний протокол.

Ініціативні групи всеукраїнського референдуму **реєструються** Центральною виборчою комісією за поданням голів районних, міських (міст республіканського та обласного підпорядкування) рад, на території яких проведено збори громадян, які обрали ініціативну групу. Ініціативні групи місцевого референдуму реєструються головами місцевих рад, у межах території яких пропонується провести місцевий референдум.

Для реєстрації ініціативної групи голові відповідної ради подаються документи зборів громадян, зокрема протокол про їх проведення, а також підписане членами ініціативної групи зобов'язання про додержання ними законодавства України про референдум. У разі відповідності поданих документів вимогам закону голова відповідної місцевої ради у 10-денний строк подає документи щодо ініціативної групи всеукраїнського референдуму до Центральної виборчої комісії або реєструє ініціативну групу місцевого референдуму, після чого у триденний строк видає їй свідоцтво про реєстрацію та посвідчення членів ініціативної групи. У разі відповідності поданих документів щодо ініціативної групи всеукраїнського референдуму вимогам закону Центральна виборча комісія у 15-денний строк реєструє ініціативну групу всеукраїнського референдуму, після чого у триденний строк видає їй свідоцтво про реєстрацію та посвідчення членів ініціативної групи.

Загальна кількість створюваних ініціативних груп по кожному референдуму законом не обмежується.

Від дня одержання свідоцтва про реєстрацію ініціативна група має право організувати та безперешкодно здійснювати **збирання підписів** громадян на підписних листах під вимогою про проведення референдуму. Загальний термін збирання підписів з питання про проведення всеукраїнського референдуму не повинен перевищувати трьох місяців, а місцевого референдуму — одного місяця від дня одержання свідоцтва про реєстрацію першої із створених по цьому референдуму ініціативних груп.

Протягом десяти днів від дня останнього за часом підпису громадян на підписному листі і не пізніше зазначеного терміну збирання підписів під даною вимогою про проведення референдуму підписи членів ініціативної групи на підписному листі повинні бути засвідчені посадовою особою, спеціально призначеною для цього головою районної, міської (міст республіканського та обласного підпорядкування) ради, на території якої проводиться збирання підписів ініціативною групою всеукраїнського референдуму, або головою місцевої ради, що зареєструвала ініціативну групу місцевого референдуму.

Під час збирання підписів голова відповідної місцевої ради, де засвідчуються підписи членів ініціативної групи, організовує перевірку зазначених у підписних листах відомостей. У разі виявлення порушень порядку збирання підписів та оформлення підписних листів го-

лова районної, міської (міст республіканського і обласного підпорядкування) ради, на території якої здійснюється діяльність ініціативної групи всеукраїнського референдуму, вносить відповідне подання до Центральної виборчої комісії.

Центральна виборча комісія після розгляду подання у 10-денний строк може прийняти рішення про припинення діяльності членів ініціативної групи, які допустили порушення, визнання недійсними їх посвідчень, а також підписних листів або підписів окремих громадян, внесених до підписних листів з порушенням передбаченого законом порядку.

Якщо порушення допущено під час збирання підписів для проведення місцевого референдуму, рішення про припинення діяльності членів ініціативної групи, визнання недійсними посвідчень, підписних листів та підписів окремих громадян приймається у 10-денний строк головою тієї місцевої ради, де зареєстрована ініціативна група місцевого референдуму.

Після завершення збирання підписів ініціативна група у триденний строк складає *підсумковий протокол*, в якому зазначається загальна кількість підписів громадян, зібраних на території відповідної місцевої ради. Група всеукраїнського референдуму у тижневий строк передає підсумковий протокол та акт разом з вимогою про проведення референдуму до Центральної виборчої комісії.

Центральна виборча комісія забезпечує реєстрацію документів, надісланих усіма ініціативними групами всеукраїнського референдуму з даного питання; протягом одного місяця від дня надходження відповідних документів проводить вибіркву або повну перевірку вірогідності надісланих документів; підбиває загальні підсумки збирання підписів в цілому по Україні, про що складає відповідний протокол.

Протокол та документи перевірки у триденний строк передаються Центральною виборчою комісією з всеукраїнського референдуму до Верховної Ради України або Президента України, що розглядають їх у двотижневий строк від дня надходження.

У тому разі, коли у визначений законом строк під вимогою про проведення референдуму не зібрано достатньої кількості підписів громадян України, всеукраїнський або місцевий референдум не проводиться.

Для підготовки і проведення всеукраїнського референдуму в Україні утворюються *комісії з референдуму*. Комісії з референдуму

можуть бути утворені на основі існуючих виборчих комісій. У разі оголошення і проведення одночасно двох або кількох референдумів комісії, утворені в передбаченому законом порядку, є спільними для всіх одночасно оголошуваних референдумів. У разі, якщо референдум проводиться одночасно з президентськими чи парламентськими виборами, може бути утворено спільні комісії з референдуму та виборів.

У *бюлетені для голосування* вміщується назва проекту (проектів) закону, рішення, що виноситься на референдум, і пропонується громадянину відповісти “так” або “ні” на питання про прийняття або відхилення цього проекту (проектів). У разі винесення на референдум двох або кількох питань для кожного з цих питань встановлюється окремий бюлетень. При цьому зміст бюлетеня не може суперечити суті формулювання питання, визначеного у вимозі про проведення референдуму.

Громадянам, політичним партіям та громадським організаціям, масовим рухам і трудовим колективам надається *право безперешкодної агітації* за пропозицію про оголошення референдуму, за прийняття закону або іншого рішення, що виноситься на референдум, а також проти пропозиції про оголошення референдуму, прийняття закону чи рішення. Для реалізації цього права зацікавленим особам і організаціям надаються приміщення для зборів, забезпечується можливість використання засобів масової інформації. Винесений на референдум проект закону, рішення обговорюється в межах України або тієї адміністративно-територіальної одиниці, де проводиться референдум.

Громадянин під час заповнення бюлетеня викреслює в ньому одне з двох слів: “так” або “ні”. У разі проведення одночасно двох чи кількох референдумів або винесення на референдум двох чи кількох питань громадянин одержує і заповнює бюлетені окремо по кожному з референдумів та питань.

Проект закону, рішення вважається *схваленим* громадянами, якщо за нього було подано більшість голосів громадян від числа тих, хто взяв участь у референдумі. Сам референдум визнається таким, що не відбувся, якщо в ньому взяло участь менше половини громадян, внесених у списки для голосування. Повідомлення про результати референдуму публікуються відповідною комісією не пізніше як на десятий день після референдуму.

Якщо під час проведення всеукраїнського або місцевого референдуму було допущено грубі порушення вимог закону, Верховна Рада України у місячний строк, а відповідна місцева рада — у 15-денний строк можуть призначити **повторний** всеукраїнський або місцевий **референдум** на всій території України, відповідної адміністративно-територіальної одиниці або її частини. У такому випадку може бути прийнято рішення про утворення комісій з референдуму в новому складі.

Закони, інші рішення, прийняті референдумом, *оприлюднюються* у встановленому законодавством України порядку опублікування правових актів Верховної Ради України та місцевих рад і вводяться в дію з моменту їх опублікування, якщо у самому законі, рішенні не визначено інший строк. Датою ж прийняття закону, рішення вважається день проведення референдуму.

Варто додати, що окрім імперативного в Україні передбачено можливість проведення **консультативного референдуму**, тобто дорадчого опитування громадян з метою виявлення волі громадян при вирішенні важливих питань загальнодержавного та місцевого значення. Результати дорадчого опитування розглядаються і враховуються при прийнятті рішень відповідними державними органами.

Слід наголосити, що опитування громадської думки, які проводяться в іншому порядку, ніж це передбачено законом, або з питань, які відповідно до закону не можуть виноситися на всеукраїнський та місцевий референдуми, не мають статусу дорадчого опитування громадян і не тягнуть за собою правових наслідків, що з нього випливають.

Запитання для самоконтролю

1. Назвіть основні етапи державотворчого процесу в Україні та визначте, який з них, на Вашу думку, мав найбільше значення для державного будівництва суверенної Української держави.
2. Розкрийте поняття виборчого права в об'єктивному та суб'єктивному значеннях. Проведіть умовну паралель між активним і пасивним виборчим правом; беручи за основу різні види виборчих цензів, поміркуйте над тим, становлення якого з них — активного чи пасивного — справило більший вплив на становлення в молодих демократіях світу громадянського суспільства.

3. Які вибори та за якою виборчою системою проводяться в Україні? Зіставте переваги й недоліки кожної з відомих Вам виборчих систем і встановіть, яка виборча модель, на Вашу думку, найбільш відповідає умовам представницької демократії в сучасній Україні.
4. На яких загальних принципах базується виборче право? Чи всі вони належним чином закріплені у виборчому законодавстві України?
5. Розкрийте зміст основних засад виборчого процесу і доведіть або спростуйте, що всі вони реалізуються на кожній його стадії.
6. Перелічіть основні етапи виборчого процесу та спробуйте в межах кожного з них виокремити ті виборчі дії і процедури, без яких перехід від одного етапу виборчого процесу до іншого буде неможливим.
7. В чому полягають основні відмінності у територіальній організації місцевих виборів і виборів Президента України та народних депутатів?
8. Які методи організації й адміністрування виборів Ви знаєте? Який з них застосовується в Україні? В чому полягають відмінності у правовому статусі Центральної виборчої комісії і виборчих комісій нижчих рівнів?
9. Назвіть умови, за яких рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій можуть бути оскаржені суб'єктами виборчого процесу, і охарактеризуйте порядок такого оскарження, передбачений чинним законодавством України.
10. Що таке Державний реєстр виборців? Які відомості до нього заносяться? Якими правами при його складанні і веденні користується виборець, яким чином та за яких умов він може ними скористатися?
11. Виконання яких організаційно-правових дій передбачає справа із ведення Реєстру виборців? Хто і яким чином може здійснювати його публічний контроль?
12. Яким чином відбуваються вибори Президента України і народних депутатів? У чому схожість і відмінність їх виборчих стадій?
13. Розкрийте поняття “виборчий поріг” (“виборчий бар'єр”) і “виборча квота”. Яким чином розподіляються депутатські манда-

ти на виборах до Верховної Ради України між політичними партіями і виборчими блоками політичних партій, які взяли у них участь?

14. В чому полягають особливості проведення позачергових і повторних позачергових виборів народних депутатів? В які строки і за яких умов вони відбуваються?
15. За якими принципами визначається загальна кількість депутатів місцевих рад?
16. Скільки підписів необхідно зібрати на підтримку кандидатів у депутати місцевих рад та кандидатів на посади відповідно сільського, селищного, міського голови? Яким чином має відбуватися збір цих підписів?
17. Які порушення виборчого законодавства Ви знаєте? Які види юридичної відповідальності можуть наставати за ці порушення?
18. Дайте визначення поняттю “референдарний процес”. Чим виборчий процес відрізняється від процесу організації і проведення загальнодержавних і місцевих референдумів?
19. Хто може висувати вимоги щодо призначення та проведення референдуму? Яким чином відбувається реалізація права на таку вимогу?
20. Проаналізуйте положення норм Закону України “Про всеукраїнський і місцеві референдуми”. Які з них прямо чи опосередковано суперечать чинній Конституції?

ТЕМА 3. ПОРЯДОК ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

*Законодавча влада — це та, котра управляє
і спрямовує сили держави на охорону
інтересів її членів.*

Джон Локк

§ 1. Вступ до парламентського права

У загальному вигляді парламентське право визначають як комплекс правових актів і юридичних норм, що регламентують організацію і діяльність парламентів. Різні аспекти цієї тематики здавна аналізувалися в юридичній і політологічній літературі. Першу спробу систематизації нормативних і регламентних актів, на основі яких формуються і працюють представницькі органи влади, здійснив на початку ХІХ ст. Дж. Бенгам. Інші тогочасні мислителі ставили питання про взаємозв'язок між правовими умовами та особливостями функціонування парламентів, акцентуючи увагу на виборах як “основній формі сучасного конституціоналізму”, принципах правової держави, розподілі влади між окремими гілками та основах законодавчого процесу. У 60-х рр. ХІХ ст. систематично вивчив і узагальнив парламентські процедури Генрі М. Роберт у фундаментальній праці “Правила парламентської процедури”. Деякі сучасні дослідники цю працю називають “моделлю парламентської поведінки”, а її автора — батьком сучасної парламентської процедури.

Нині правові основи діяльності парламентів висвітлюються переважно в межах конституційного та конституційно-процесуального

права. У більш загальному вигляді, з акцентом на інституціональних і неінституційних чинниках функціонування політичної системи суспільства, це питання розглядається в руслі політичної науки.

Але сутнісні характеристики парламентського права ще не набули в юридичній науці довшеного вигляду. Найголовніші недоліки – слабкість систематизації напрацьованого матеріалу, суперечливість оціночних суджень. А це, в свою чергу, суттєво ускладнює пошуки виведення якоїсь прийнятної для більшості експертів формули і на її основі – витлумачення принципів та сфер політико-правового регулювання парламентського права. У середині 90-х рр. минулого століття І. Степанов слушно наголошував, “що не лише у вітчизняній, а й, доцільно вважати, в усій світовій літературі поняття парламентського права не отримало якогось розгорнутого тлумачення”¹. З певними застереженнями цю оцінку можна екстраполувати й на сьогодні.

Видається очевидним, що пошуки істини в цьому питанні слід вести на шляху систематизації й гармонійного поєднання досягнень наук конституційного права і політології.

Сьогодні існує чимало поглядів на сутність парламентського права, його предмету, джерел і методів правового врегулювання. Зупинимося на чотирьох основних.

Найпростішим маємо визнати концепт, згідно з яким парламентське право вважається складовим інститутом права конституційного. Для формування такого “права” цілком достатньо виокремити наукові розділи чи глави з підручників з конституційного права, в яких ідеться про врегулювання питань парламентських виборів і функціонування парламентських органів. Але цей погляд є не лише найпростішим, а й водночас найменш перспективним, бо, по суті, нівелює положення про парламентське право, що базується на певній специфіці його предмета та методу (якщо такої специфіки немає, то, власне, не може бути й окремої сфери правовідносин, що врегульовується парламентським правом).

При цьому слід враховувати, що вагомим критерієм, за яким конституційне право вирізняється серед інших галузей, слушно визначають метод правового регулювання. Пригадаємо, “головний ме-

¹ Степанов І. Російське парламентське право: сутнісні і регулятивно-целєві орієнтири формування // Государство и право. – 1994. – № 11. – С. 7–8.

тод конституційно-правового регулювання владно-імперативний, який базується на владі й підкоренні”. Але ж метод парламентсько-правового регулювання має певну специфіку. Хоча в ньому й використовуються владно-імперативні прийоми, але це не виключає застосування різноманітних координуючих та узгоджувальних процедур, а також інших механізмів, покликаних забезпечувати структурні та функціональні прояви народного представництва. До того ж останні не можуть інтерпретуватися винятково за шкалою принципу владної субординації “розпорядження-виконання”. Вони також, разом із іншими конституційними засадами, формують систему парламентського права.

Прихильники протилежної точки зору зосереджують увагу на процесуальних аспектах парламентаризму, і, в першу чергу, на парламентській процедурі. Такий собі “процедурний парламентаризм”, притаманний, до речі, американському конституційному праву, збіднює предмет парламентського права як такого, звужуючи його до суто організаційно-ропорядчого механізму, який не може відповідати рівню самостійної сфери правового регулювання. За слушним зауваженням А. Саїдова, “не може бути парламентського права без розгорнутих вихідних теоретичних настанов і прикінцевих теоретичних узагальнень”¹. Не виникає жодних сумнівів у тому, що за всієї важливості процедурних норм парламентаризма діяльність усе-таки ґрунтується передовсім на матеріальних нормах Основного Закону і виходить із принципів конституційного і певною мірою конституційно-процесуального права.

Найбільш глибоким і широко підтримуваним науковцями слушно вважається бачення парламентського права, наведене академіком Б. Топорніним, а також вченими-дослідниками І. Степановим і Т. Хабрієвою. Вони виходять з того, що парламентаризм базується на нормах конституційного права, на ґрунті яких виник масив правових норм, що якраз і тяжіє до виокремлення його в парламентаризм. Зокрема, Б. Топорнін вважає, що цей масив правових норм важко відокремити від конституційного права, бо, по-перше, він вийшов із його надр і є продуктом його розвитку, і по-друге, норми конституційного права становлять невід’ємну частину парламентаризму, містять його основні засади. Водночас вчений вказує: “Парламентаризм є право

¹ Национальные парламенты мира: энцикл. справ. // А. Х. Саидов; Рос. акад. наук, Ин-т государства и права. — М.: Волтерс Клувер, 2005.

не лише виявило всі якості самостійної галузі права, а й дедалі більше відокремлюється від конституційного права”¹. Саме такий ракурс проблеми має стати визначальним для подальшого опрацювання предмета парламентського права.

Але, в контексті наведеного погляду, лише глибокі емпіричні дослідження дадуть змогу дати відповідь на три основні питання: яким має бути в парламентському праві співвідношення між матеріальними і процесуальними нормами? Чи можливе взагалі проведення будь-якої “межі” між ними, і яким має тоді бути його дефінітивне тлумачення?

Згідно з концепцією І. Степанова та Т. Хабрієвої, у структурі парламентського права, що включає матеріальні і процесуальні норми, переважають останні. Якщо в конституційному праві первісність належить статутно-інституціональній групі норм і принципів, то в парламентському — процесуально-організаційній, організаційно-технологічній. Виходячи з такого погляду, парламентське право вони визначають “як особливу систему юридичних принципів і норм, що регулюють внутрішній устрій парламенту й пов’язані з ним організаційні відносини, сам процес парламентської діяльності, взаємовідносини з іншими державними органами влади та виборчим корпусом”².

Хоча з цим твердженням не можна не погодитися, враховуючи також і те, що нами парламентське право все ж розглядається в рамках конституційно-процесуального права, наведена концепція, за всієї своєї переконливості, все-таки не може вважатися єдино правильною і на сьогодні довершеною. Деякі дослідники не лише вказують на її слабкі місця та прогалини, а й пропонують власне бачення тієї сфери суспільних відносин, які має врегульовувати парламентське право. Зазначимо: вони не наводять власних системних визначень, а тому їхнє бачення не слід вважати якимось окремим концептом, а швидше обґрунтуванням його окремих принципів. Варто звернути увагу й на те, що в деяких країнах окремі аспекти парламентської діяльності не врегульовуються ані матеріальними, ані процесуальними нормами взагалі. Так, у конституціях багатьох держав Західної демократії відсутня норма щодо формування уряду на основі волевиявлення парла-

¹ Очерки парламентского права / Под ред. и с предисловием Б. Топорни-на. — М., 1993.

² Парламентское право России. Учеб. пособие / Под ред. И. Степанова, Т. Хабриевой. — М., 1999.

ментської більшості, але політична доцільність і, зрештою, здоровий глузд зумовлюють його формування саме на такій основі. Це не слід вважати якимсь прорахунком, адже розвинене демократичне суспільство не потребує детальної регламентації суспільних відносин у цій сфері. Більше того, на основі такого принципу якраз і постає так звана реальна конституція будь-якої справді демократичної держави.

Ведучи мову про право парламентське, сучасні дослідники дедалі частіше наголошують на потребі виокремлення “політичного права”. А цей термін, до речі, вже має понад двохсотлітню історію. На думку окремих вчених, до нього може бути віднесена та сфера суспільних відносин, що детально не врегульовується ані матеріальними, ані процесуальними правовими актами. А. Ковлер переконливо аргументує наявність “політичного права”, по-перше, можливість “старіння” деяких норм конституційного права й неможливістю (чи недоцільністю) їх оперативного вдосконалення; по-друге, впливом на *реальну* Конституцію держави політичних традицій і звичаїв, які потребують вивчення та упорядкування не лише політичною наукою, а й політичним правом з його власними методами дослідження; по-третє, досвідом країн із неписаними конституціями (передовсім Великої Британії, Канади і Австралії), в яких статутне право, що регламентує політичну діяльність, є, по суті, парламентським правом.¹

Цікавим, але водночас і небезпомилковим видається наведений А. Ковлером перелік сфер суспільного життя, котрі мали б, на його думку, стати об’єктом регламентації політичного права: виборча система, статус політичних партій і громадських об’єднань, врегулювання діяльності представницьких органів влади; статус вищих посадових осіб, що не врегульований конституційним правом і та ін. Наведені Ковлером параметри парламентського права безпосередньо фокусуються й на проблемах організації та діяльності парламентів. Єдиним істотним недоліком такого бачення слід визнати те, що з’ясування кола питань, зазначених у наведеному переліку, все-таки потребує застосування не лише суто політичних заходів, а й використання правових і процесуальних норм.

Подолання цього недоліку, ймовірно, можливе лише на шляху системного поєднання в єдиній формулі парламентського права всіх трьох наведених чинників. Відтак **парламентське право** може бути

¹ Левина М. Парламентское право Великобритании, XVII — начало XIX в. — М., 2000.

визначено як особлива система юридичних принципів і норм, політичних правил і традицій, що регулюють внутрішній устрій парламенту й пов'язані з ним організаційні відносини, регламентують процес парламентської діяльності, визначають порядок здійснення парламентських процедур, обумовлюють характер взаємовідносин з іншими державними органами влади та безпосередньо з виборчим корпусом, який формує представницьку владу, що його формально уособлює.

На основі цієї дефініції до кола питань, що мають бути врегульовані парламентським правом, слід віднести: виборчу систему, роль у парламентському процесі політичних партій і громадських організацій; статус парламенту та порядок його роботи; законодавчий процес; порядок взаємодії парламенту з іншими органами державної влади; парламентський контроль; міжпарламентське співробітництво; організаційно-адміністративне й матеріально-технічне забезпечення роботи парламенту; статус політичних інститутів і вищих посадових осіб, не врегульований нормами конституційного права.

До джерел парламентського права слід віднести передовсім Конституцію (як основне джерело), а також норми поточного законодавства, регламенти парламентів та їх палат, судові прецеденти, рішення конституційних судів, конституційні традиції і звичаї.

§ 2. Місце парламенту в механізмі державної влади. Еволюція парламентаризму в сучасному світі

Єдиним джерелом влади у демократичній державі є народ. Структура влади теоретично побудована так, що державні справи вирішуються саме за його волею. Оскільки пряме правління народу в сучасних умовах є практично неможливим, народ здійснює свою волю через представників, яких обирає за допомогою законодавчо закріпленої процедури виборів. Так обираються голова виконавчої влади і представники влади законодавчої. Таким чином, народ опосередковано, через своїх повноважних представників стає автором законодавчих рішень, які визначають суспільно-політичні норми життя і устрою суспільства.

Діяльність парламенту є надзвичайно важливою і суттєво впливає на діяльність виконавчої й судової гілок влади. Парламент є орга-

ном представницької влади. Він є основною владною структурою держави, що може протистояти виконавчій владі у її прагненні отримати якомога більше прав для реалізації власних повноважень. Будь-який дисбаланс у протистоянні цих двох владних гілок завжди несе у собі елемент загрози для демократії. На протязі багатьох століть знані світові філософи, політологи та соціологи, працюючи над теоретичними засадами побудови демократичного суспільства, намагалися врахувати всі можливі прояви негативних рис характеру людей, які стоять за владним кермом, аби створити такі умови, за яких неконтрольовані дії владних осіб були б неможливими¹.

У більшості європейських країн парламенти створювалися як органи протидії необмеженій владі монарха. В Англії, наприклад, політичні тези проти королівської влади почали публікуватися починаючи з XII ст. У цих творах говорилося, що законодавча влада повинна належати королю, знаті і народу. Перше розгорнуте вчення про владу містилося у творах Джона Локка, який був прихильником конституційної монархії і висунув ідею, за якою вона мала розподілятися на три гілки: законодавчу, яка приймає закони; виконавчу, яка ці закони виконує; і союзну (федеративну), яка відає зовнішньою політикою. За теорією Локка, органи влади не повинні бути рівноправними. Законодавча влада має найвищий статус, але не є абсолютною. Вона є владою від народу, якому належить верховна влада. Ідеї Локка мали значний вплив на становлення парламентаризму в Англії. Однак творцем класичної теорії поділу влад був Шарль Луї Монтеск'є. Саме він запропонував розрізнати три основні гілки влади: законодавчу, виконавчу і судову. Кожна з них, на його думку, мала бути рівною іншій. Проте й тут законодавча влада ставилася на перше місце. Праці Монтеск'є мали великий вплив на розвиток суспільно-політичної думки в Європі. На базі його ідей були розроблені Конституції США та Франції.

Ідеї Монтеск'є ґрунтовно розвинув ще один відомий громадсько-політичний діяч епохи Просвітництва Іммануїл Сієс. За його тео-

¹ При створенні системи, за якої люди керуватимуть людьми, найбільша складність полягає в тому, що спершу треба надати урядові змогу контролювати підлеглих, а потім змусити його контролювати самого себе. Накопичення всієї влади — законодавчої, виконавчої і судової — в одних руках, незалежно від того, чи вона спадкова, самозвана чи виборна, — можна з певністю визначити як тиранію (Джеймс Медісон).

рією, прості люди не можуть правити державою. Це можуть робити лише їх представники. Проте виборці того чи іншого депутата не можуть нав'язувати йому свою волю. Депутати є представниками всього народу, а не лише своїх безпосередніх виборців, тих, хто за них голосував. Вони повинні здійснювати законотворчість, визначаючи і реалізуючи “загальний інтерес”.

Будучи переконаним, що звичайні пересічні громадяни не здатні керувати державою, Сієс заявляв про абсолютні переваги представницької демократії над демократією прямою і безпосередньою. Він же, до речі, сформулював концепцію депутатського мандату: мандат повинен бути вільним, депутат повинен діяти відповідно до своїх переконань і сумління. Народ під час виборчого процесу може визначити лише мету діяльності своїх представників, але повинен дати їм повну свободу дій для досягнення суспільної мети. Народ у будь-який час може відкликати своїх депутатів, якщо вони відхиляються від визначених дій.

Іммануїл Сієс стверджував, що влада представників народу повинна бути необмеженою і дорівнювати владі самого народу. Його ідеї мали великий вплив на політичне життя Франції та Нідерландів. Генеральні Штати під впливом його ідей ухвалили рішення про неприйнятність імперативних мандатів для депутатів, і вільний мандат став основою парламентського представництва. Імператор Наполеон навіть висловив якомось думку, що ідея вільного мандату зробила для Франції більше за численні військові перемоги, якими відзначилося його славетне правління.

Треба сказати, що теорія народного представництва, сформульована у Франції за часів революції, не зазнала суттєвих змін до нашого часу. Щоправда, тепер ми не говоримо про те, що народ не може керувати країною, а посилаємося на організаційні перепони, які з великими труднощами можуть бути подолані у малих країнах. Таким чином, сучасна теорія парламентаризму криє в собі досвід французьких революційних ідей і традиційного англійського консерватизму.

Парламент — унікальний і дуже давній інститут внутрішньої структури сучасної державності. Сьогодні парламенти мають більшість держав світу. Проте раніше це був швидше виняток із загальних правил, аніж усталена закономірність.

Попередниками парламентів були державні установи представницького характеру Стародавньої Греції та Риму (легіслатури). Так,

перші відомості про участь представницьких органів в управлінні полісами Стародавньої Греції датуються близько 1300 р. до н. е., а в Афінах уже в 1045 р. до н. е. вищим органом влади стали Народні збори — загальний установчий орган влади. У Стародавньому Римі влада перейшла до колегіального представницького органу (Сенату) трохи пізніше, після вбивства останнього (сьомого) царя (“рекса”) Риму Тарквінія Гордого.

Протягом VIII — XIV ст. у країнах Європи виникали станово-представницькі установи, які певною мірою обмежували владу монарха (наприклад, іспанські кортеси, французькі Генеральні Штати, Рада королівства в Англії). Класичним у цьому плані є приклад становлення та розвитку представницької установи в Англії, яка вважається історично першим у світі парламентом¹. Його історія бере свій початок з 1215 р., коли було підписано Велику хартію вольностей, а вперше він був скликаний у 1265 р., коли разом зібралися поважні кола англійської громади, які досить широко як на той час представляли інтереси країни (поряд із баронами в ньому засідали по два лицарі від кожного графства і по два представники від кожного вільного міста).

З кінця XIII ст. англійський парламент почав працювати на постійній основі — згідно з Вестмінстерським статутом 1330 р. він повинен був збиратися на сесії не рідше одного разу на рік.

Утім, історія сучасного парламенту як загальнонаціонального представницького законодавчого органу почалася лише після буржуазних революцій XVII — XVIII ст., коли станово-представницькі органи стали невід’ємною частиною державного механізму майже в усіх державах Західної і Центральної Європи. Власне, саме з появою національних держав парламент посідає важливе місце в системі державних органів. Однак парламенти того часу відзначалися тим, що були побудовані за цензовим принципом, і до них таким чином могли обиратися лише представники вищих прошарків суспільства. Тому основною метою парламентів кін. XVIII — поч. XX ст. була боротьба за обмеження влади монарха і захист інтересів буржуазії.

В 20–60-і рр. XX ст. роль парламентів відчутно знизилася. Вони або перетворилися в декоративні, маріонеткові установи в країнах з тоталітарним режимом, ставши прикриттям для диктатури партії та її вождя, або були пригнічені виконавчою владою в демократичних

¹ Насправді історично першим у світі парламентом є парламент Ісландії — альтинг, який було утворено в 930 р.

держав, таких як Велика Британія та Франція. З кінця 60-х рр. розпочинається процес відродження старих традицій парламентаризму, що продовжується і дотепер. Парламенти, постійно “відвойовуючи” нові права і повноваження, стали вельми важливими органами у державній структурі більшості розвинутих демократичних країн.

Процес відродження парламентаризму багато в чому був обумовлений такими факторами:

- виборче право, як активне, так і пасивне, здобули не лише усі дорослі чоловіки, а й усі жінки;
- було ліквідовано численні цензи (майнові, станові тощо), що перетворило парламент із органу, який виражав інтереси меншості суспільства, у справді представницький орган народу;
- засоби масової інформації підсилили інтерес громадян до інституту парламенту, його безпосередньої діяльності;
- парламентські вибори, принаймні до нижньої палати парламенту (там, де їх дві), стали вільними, загальними, прямими, рівними і таємними;
- було удосконалено виборчі системи, структуру парламентів і порядок їх діяльності, парламентські процедури;
- парламенти стали завойовувати все більший авторитет, працюючи компетентно та ефективно;
- збільшилася кількість міжпарламентських організацій і асамблей наднаціонального характеру, зросла їх роль у міжнародних публічних відносинах.

Сьогодні **парламент** (від фр. *parler* — розмовляти) являє собою загальнодержавний представницький орган державної влади, основним завданням якого є вираження волі народу шляхом прийняття законів, які регулюють найважливіші суспільні відносини, а також здійснення в межах своєї компетенції контролю за діяльністю виконавчої влади.

Парламент є загальнонаціональним вищим представницьким і законодавчим (установчим) колегіальним органом влади, який відображає суверенну волю народу і здійснює свої повноваження на постійній основі.

Сучасному парламенту притаманні такі *ознаки*:

- 1) загальнодержавний орган, наділений верховною законодавчою владою, яка уповноважує його монопольним правом на видання актів вищої юридичної сили — законів;

- 2) парламент діє в системі колективного прийняття рішень — це обов'язково колегіальний орган, що складається з парламентаріїв (депутатів), чисельність яких має бути достатньою для адекватного забезпечення його представницького характеру;
- 3) як представницька установа народу парламент провадить свою діяльність згідно з належними йому правами, визначеними виключною сферою його компетенції;
- 4) формується парламент (у повному складі або частково, наприклад, лише нижня палата) на виборних засадах — шляхом загальних прямих виборів населення, що забезпечує його легітимний характер;
- 5) парламент — це орган загальної компетенції, до його відання належить широке коло питань державної діяльності, які потребують законодавчого врегулювання; він бере участь у реалізації практично всіх основних функцій держави.

Конституційно-правовий статус парламенту значною мірою обумовлюється тим, яка модель організації влади і, відповідно, форма правління існують у тій чи іншій державі. Відповідно до цього можна виділити такі *типи парламентів*:

1. **Парламенти типу ариєни** — існують в країнах, де в основу організації державної влади покладено модель “гнучкого” поділу влади. Парламент такого типу відіграє вирішальну роль у формуванні уряду, який несе перед ним політичну відповідальність. Діяльність парламентів типу ариєни значною мірою зводиться до обговорення ідей та напрямів державної політики, що формується урядом. Подібні парламенти формуються у країнах з парламентською формою правління (Велика Британія, Італія, Греція тощо).
2. **Парламенти типу конгресу** (трансформаційні, або перетворювальні парламенти) — існують в країнах, де організація державної влади будується відповідно до моделі “жорсткого” поділу влади. Такі парламенти існують у країнах із президентською (дуалістичною) формою правління, яка характеризується відсутністю інституту парламентської відповідальності органів виконавчої влади. При цьому головним завданням подібних парламентів є законодавча діяльність, визначення основних напрямів політики держави, тобто безпосереднє перетворення політичних ідей в реальні закони — звідси і їхня

назва. Виконавча влада за таких умов може ініціювати певний політичний курс, але всякий раз “він має апробуватися на міцність і розсудливість” у парламенті (США, Росія).

3. **Парламенти змішаного типу** — існують в країнах із змішаною формою правління, де в основу організації державної влади покладено елементи як моделі “гнучкого”, так і моделі “жорсткого” поділу влади (Україна).
4. **Представницькі установи соціалістичного типу** — існують у соціалістичних країнах і відіграють роль “маріонеткової” установи при органах виконавчої влади, забезпечуючи видимість демократичного характеру процесів організації і здійснення державної влади (КНР).
5. **Консультативні ради** — існують у монархічних державах абсолютистського типу і є дорадчими органами при главі держави, які можуть бути ним розпущені в будь-який час (Саудівська Аравія).

За характером функцій, здійснюваних парламентами, а також їхніх взаємовідносин з органами виконавчої влади виділяють парламенти:

- 1) **активні** — відіграють значну роль як у прийнятті законів, так і у формуванні уряду та контролі за його діяльністю (Конгрес США, Верховна Рада України);
- 2) **реактивні** — на їх діяльність значний вплив мають уряди, хоча парламент зберігає значні повноваження у сфері контролю за виконавчою владою (парламенти Великої Британії, Канади, Австралії);
- 3) **маргінальні** — фактично повністю контролюються виконавчою владою, через що їхній внесок у формування політики держави досить незначний (Національні збори Йорданії, Палата представників Марокко);
- 4) **мінімальні** — органи, які виконують декоративну функцію, утворюються з метою надання видимості легітимності існуючому режиму (парламенти соціалістичного типу).

Зрозуміло, що органи, віднесені до третьої та четвертої груп, лише умовно можуть називатися парламентами, оскільки порядок їх формування, характер компетенції та організаційні принципи і форми діяльності не мають нічого спільного із парламентаризмом.

За структурою парламенти поділяють на **однопалатні** (*монокамерні*) та **двопалатні** (*бікамерні*). Переважна більшість парламентів

великих і середніх за розміром демократичних країн мають бікамерну структуру (наприклад, Велика Британія, США, Іспанія, Італія, Німеччина, Франція, Польща). Вибір тієї чи іншої структури парламенту обумовлений формою державного устрою (федерації найчастіше мають двопалатні парламенти: нижня палата представляє інтереси всього населення, верхня — безпосередньо інтереси суб'єктів федерації), історичними традиціями (парламент унітарної Британії складається з двох палат починаючи з XIV ст.), вимогами законодавчого процесу (парламент ФРН, нижня палата якого — Бундестаг, приймає закони, а верхня — Бундесрат, схвалює деякі з них, може накладати на них вето, пропонувати доповнення до законів, вже прийнятих Бундестагом, направляти спірні питання на розгляд погоджувальної ради, що складається з представників обох палат) тощо.

Проблема структури парламенту неоднозначно оцінюється в юридичній науці. Чимало вчених схиляються до думки про доцільність бікамерної структури парламенту (звичайно, якщо мова не йде про парламенти невеликих за чисельністю населення країн). На користь цієї позиції висловлюються такі аргументи:

- бікамерні парламенти відповідають європейській демократичній традиції, згідно з якою необхідність подвійного представництва пов'язується з соціальною чи географічною різноманітністю;
- наявність двох палат є важливою гарантією гласності, публічності законодавчої влади, врахування позиції меншості (опозиції) в парламенті;
- бікамерна структура сприяє підвищенню якості законодавчої діяльності, здійсненню ефективного парламентського контролю та втіленню державної політики на національному та регіональному рівнях.

Що ж до недоліків бікамерної структури парламентів, то до них відносять фактори ускладнення та уповільнення перебігу законодавчого процесу.

Бікамерні парламенти, у свою чергу, поділяють на *егалітарні* та *нерівноправні*. Егалітарними є парламенти, обидві палати яких мають однакові повноваження в законодавчій сфері, а уряд підзвітний кожній з них у рівному обсязі (Бельгія, Італія). Більш поширеними є нерівноправні парламенти, палати яких не мають однакових повноважень, діяльність уряду визначається більшою мірою нижньою

палатою, а верхня палата характеризується менш представницьким характером, що обумовлено особливостями порядку її формування (Велика Британія, Іспанія, Франція).

Залежно від способу конституційного закріплення компетенції виділяють такі види парламентів:

1. **Парламенти з необмеженою компетенцією** (суверенні парламенти або парламенти з абсолютно невизначеною компетенцією), які існують у країнах з парламентською формою правління, де в “чистому” вигляді реалізовано принцип парламентаризму, що передбачає верховенство парламенту у системі органів державної влади. Конституції цих держав (наприклад Конституція Японії 1946 р.) не містять переліку повноважень парламенту, з чого й випливає юридична необмеженість його компетенції за предметом, тобто вважається, що він може видавати закони з будь-яких питань державного та суспільного життя.
2. **Парламенти з відносно обмеженою компетенцією** функціонують у федеративних, децентралізованих унітарних державах, а також в державах, де в основу організації державної влади покладено модель “жорсткого” поділу влади. При цьому компетенція парламенту обмежується фундаментальними правами, питаннями, які згідно з конституцією віднесено до сфери компетенції виконавчої та судової гілок влади, до виключної компетенції суб'єктів федерації чи до сфери компетенції місцевого самоврядування (США).
3. **Парламенти з абсолютно обмеженою компетенцією** характерні для країн, де реалізовано французьку конституційну модель організації влади. Конституції таких держав встановлюють чіткий і вичерпний перелік питань, з яких парламент має право приймати закони (Україна).

Чисельний склад парламенту визначається з урахуванням різновекторних чинників. Так, з одного боку, чисельність парламенту (його нижньої палати) має бути достатньою для забезпечення його представницького характеру, а щоби парламент виступав реальним представником народу і виразником його інтересів (представницьким мандатарієм нації), до його складу мають входити відносно численні об'єднання парламентарів (депутатські групи та фракції), які відображали б інтереси значних прошарків суспільства. Крім того,

чисельність парламенту має забезпечити можливість формування його робочих органів (профільних комітетів та спеціальних комісій), які здійснюють законопроектну і контрольну діяльність. З іншого боку, надмірна чисельність парламенту суттєво ускладнює організацію його роботи. Оптимальною, з огляду на ці обставини, вважається чисельність парламенту в 350–500 депутатів.

Водночас на чисельність парламенту можуть впливати й такі чинники, як його структура, чисельність населення країни, форма державного устрою тощо. Для прикладу, чисельність членів парламентів європейських країн коливається від трохи більше 20 членів (Національна рада Монако має 24 члени; Ландтаг Ліхтенштейну – 25, Палата депутатів Люксембургу, Національна асамблея Уельсу та Велика Генеральна рада Сан-Маріно – по 60) до понад 600 (659 членів у Палаті громад Британського парламенту, 669 у Бундестазі ФРН тощо). Рекордну кількість депутатів має Національний конгрес КНР, який складається з майже 3000 (точніше 2984) членів.

У різних країнах парламенти мають різні назви: парламент (Палата лордів і Палата громад) у Великій Британії, Конгрес (Сенат і Палата представників) у США, Верховна Рада в Україні, Національна рада в Словаччині, Народна рада в Сирії, Федеральні збори (Державна Дума і Рада Федерації) в Росії, Державні збори в Угорщині, Народні збори в Болгарії, Національна асамблея в Польщі, Сейм у Латвії, Литві, Естонії, Генеральні кортеси в Іспанії, Асамблея республіки в Португалії, Фолькетинг у Данії, Стортинг в Норвегії, Ріксдаг у Швеції, Генеральні штати в Нідерландах, Бундестаг і Бундесрат у Німеччині, Сабор у Хорватії, Кнесет в Ізраїлі, Меджліс в Ірані, Азербайджані, Туркменістані, Хурал в Монголії, Збори народних представників у Китаї, Національний конгрес у Мексиці, Народна асамблея народної влади на Кубі тощо.

Парламенти виконують чимало *функцій*. Класичну їх класифікацію запропонував відомий англійський державознавець Вільям Берджот. До них він відносив законотворчість, участь у формуванні інших органів влади (виконавчих органів), політичне волевиявлення та контроль за урядом, загальне представництво нації та інтересів суспільства. Проте парламент є найважливішим і найголовнішим республіканським інститутом влади передусім тому, що саме він схвалює закони (принаймні в демократичних країнах). І цю свою основну функцію – законодавчу – парламент не повинен передава-

ти виконавчій владі ні за яких обставин¹, хоча це, безумовно, в деяких країнах трапляється, а в деяких навіть практикується постійно.

Парламенти сучасних держав виконують не лише свої традиційні функції, а й беруть участь в міжнародній діяльності і разом з главами держав, урядами, дипломатичними і консульськими установами й службами є зовнішньополітичними органами. Вони впливають на зовнішню політику держави через бюджет і механізми правотворчості, приймають закони, що регламентують зовнішні зносини. В ряді випадків парламенти беруть участь у призначенні посадових осіб, в обов'язки яких входить здійснення зовнішніх зносин, контролю за діяльністю державних органів, що забезпечують виконання міжнародних зобов'язань. Парламенти, як правило, ратифікують укладені державами міжнародні договори, які лише після цього набувають статусу обов'язкових.

У конструюванні та конституюванні парламентів істотну роль відіграла наука теорії держави і права, від якої пізніше відокремилися конституційне право та політологія. Як відзначає відомий італійський фахівець з конституційного права А. Піззоруссо, парламентське право “часто розглядалося як сфера інтересів політологів, а не юристів. Тим не менш той розвиток, який парламентське право пройшло за останній час, справив дуже вагомий вплив на проникнення цієї науки на рівні університетської освіти і наукових досліджень”.

Парламентське право стало одним з тематичних блоків політичної компаративістики. Якщо політична наука приділяє увагу парламентам в плані подання загальних характеристик шляхом порівняння типових рис парламентських інститутів, то парламентське право як самостійна галузь юридичної науки вивчає закономірності, роль і місце парламенту в тріаді розподілу влад, а також представницький характер організації і діяльності представницьких органів народу.

¹ Актуально тут звучать слова Джона Локка, який казав: “Оскільки повноваження законодавчого органу походять від народу шляхом позитивного добровільного дозволу й установлення, вони не можуть порушувати межі цього дозволу; а оскільки він передбачає лише творення законів, законодавчий орган не має і не повинен мати права передавати свої повноваження на творення законів до інших рук”.

§ 3. Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні

Чинна Конституція України визначає Верховну Раду України як єдиний загальнонаціональний, постійно діючий, однопалатний колегіальний виборний представницький орган законодавчої влади у складі 450 народних депутатів України, які обираються на основі загальної, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

Пріоритетною рисою українського парламенту як органу законодавчої влади є його виключність як єдиного органу законодавчої влади у державі, універсальність у системі органів державної влади, що зумовлена, насамперед, унітарним характером державного устрою нашої країни, внутрішньою структурою Верховної Ради та низкою інших важливих обставин. Тож нині в Україні не існує інших органів законодавчої влади, окрім Верховної Ради України. Не передбачена й можливість делегування нею своїх законодавчих повноважень іншим державним органам чи посадовим особам.

Верховна Рада України є загальнонаціональним представницьким органом державної влади, оскільки вона має право представляти увесь Український народ — громадян України всіх національностей.

Колегіальний характер Верховної Ради як парламенту України полягає насамперед у її складі і порядку роботи. Верховна Рада, як уже відзначалося, складається з 450 народних депутатів і є повноважною, тобто правомочною приймати закони і реалізовувати інші конституційно визначені повноваження за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу і складення новообраними народними депутатами присяги. Ця конституційна вимога є умовою правомочності Верховної Ради протягом всього періоду скликання і не може розглядатися лише як підстава для відкриття її першого засідання першої сесії.

Більше того, Верховна Рада правомочна приймати закони і реалізовувати інші конституційно визначені повноваження за умови присутності на її пленарних засіданнях на момент голосування (наявності кворуму) не менше тієї кількості народних депутатів, яка згідно з Конституцією України необхідна для прийняття відповідного рішення¹. Нагадаємо, що закони, постанови та інші акти Верховна

¹ Рішення Конституційного Суду України № 17-рп/2002 від 17.10.2002 р.

Рада України приймає більшістю від свого конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Виборний характер українського парламенту, як і парламентів інших країн, полягає в тому, що він формується виключно шляхом виборів народних депутатів України. Ці вибори є вільними і проводяться на основі загального, рівного і прямого народного волевиявлення шляхом таємного голосування.

Постійний характер діяльності українського парламенту полягає, зокрема, в тому, що народні депутати обираються до Верховної Ради строком на п'ять років і здійснюють свої повноваження в ній на постійні основи. Верховна Рада працює сесійно.

Ці та інші риси парламенту зумовлюють притаманне лише йому місце в системі органів державної влади. Парламент України є провідним органом у системі органів державної влади. Він представляє і реалізує повноваження пріоритетної гілки державної влади — законодавчої, бере участь у формуванні органів виконавчої і судової влади, здійснює контроль за додержанням прав і свобод громадян, є загальним представником народу і виразником його волі. Парламент України має багатогранні відносини з іншими органами державної влади та із суб'єктами політичної системи: політичними партіями, громадськими організаціями тощо.

Місце Верховної Ради в державному апараті України відображається в її функціях і компетенції. Парламент України — орган загальної компетенції. Шляхом здійснення законодавчої діяльності він бере участь в реалізації всіх функцій Української держави, передбачених Конституцією України. Головними функціями Верховної Ради є: 1) законодавча функція; 2) представницька функція; 3) установча (державотворча, організаційна) функція; 4) функція парламентського контролю; 5) фінансова функція; 6) зовнішньополітична функція.

Пріоритетною функцією Верховної Ради є, природно, її *законодавча функція*¹. В найбільш загальних рисах вона являє собою передбачений Конституцією напрям діяльності Верховної Ради, який полягає у прийнятті законів, внесенні до них змін, визнанні їх такими, що втратили чинність (в порядку скасування), або у призупиненні їх дії.

¹ Якби закони могли говорити вголос, вони б у першу чергу поскаржилися на законодавців. Так твердив відомий правознавець і громадський діяч Джордж Севіл Галіфакс. І, як не дивно, його слова з часом набувають все більшої актуальності на тлі новітніх суспільно-політичних реалій.

Представницька функція Верховної Ради являє собою вид і напрям діяльності парламенту України, що полягає в представництві Українського народу — громадян України всіх національностей — у здійсненні законодавчої влади шляхом виявлення, узагальнення, узгодження, формування, реалізації та захисту його інтересів. Адже загально визнано, що парламенти є не лише законодавцями, а й “Великим журі” кожної нації.

Іншою, не менш важливою функцією Верховної Ради є її *установча* (державотворча) *функція*. Пріоритетними напрямками діяльності парламенту по здійсненню цієї функції є, звичайно, формування та участь у формуванні органів виконавчої і судової влади. Частиною установчої діяльності парламенту є також формування внутрішніх органів Верховної Ради — комітетів, комісій, апарату Верховної Ради, а також органів парламенту зі спеціальним статусом — Рахункової палати і Уповноваженого Верховної Ради з прав людини (омбудсман).

Значне місце в діяльності Верховної Ради, як і парламентів інших країн, займає *парламентський контроль*. Парламентський контроль здійснюється, зокрема, за діяльністю уряду, за додержанням конституційних прав і свобод громадян, за надходженням і використанням бюджетних коштів, за діяльністю інших органів влади, а також щодо питань, які становлять суспільний інтерес для України.

Верховна Рада України має значні повноваження по здійсненню *бюджетно-фінансової функції*. Зокрема Верховна Рада затверджує законом Державний бюджет та вносить у відповідній формі до нього зміни, здійснює контроль за його виконанням, приймає відповідне рішення щодо звіту про його виконання тощо.

Про *зовнішньополітичну функцію* Верховної Ради свідчать повноваження парламенту щодо визначення засад зовнішньої політики, ратифікації і денонсації міжнародних договорів, схвалення рішення про надання та прийняття фінансової допомоги, про надання та прийняття військової допомоги іноземним державам або від іноземних держав та міжнародних організацій.

Окрім перелічених функцій Верховна Рада як український парламент реалізує низку інших владних повноважень, наданих їй Конституцією та законами.

Ефективність діяльності Верховної Ради по здійсненню належних їй функцій і повноважень, перш за все як єдиного органу законодавчої влади, залежить від стану нормативного регулювання порядку

(процесу) цієї діяльності. Вихідні засади нормативного врегулювання матеріальної, а особливо процесуальної сторони функціонування парламенту України закладені у відповідних положеннях Конституції України. Однак, враховуючи обсяг та багатоаспектність функцій Верховної Ради України, вказані конституційні положення потребують конкретизації та деталізації. Така деталізація здійснюється як у законах, так і в підзаконних нормативно-правових актах¹, які, власне, і утворюють систему нормативного регулювання діяльності Верховної Ради. До цієї системи входять Конституція України, Регламент Верховної Ради України², Закони України “Про статус народного депутата України” від 17 листопада 1992 р., “Про комітети Верховної Ради України” від 4 квітня 1995 р., інші законодавчі акти³, які регулюють порядок діяльності Верховної Ради України.

Залишається додати, що повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання. При цьому варто звернути увагу на те, що Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України. Це можливо за наявності лише однієї з таких підстав:

- 1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до ст. 83 Конституції України;

¹ Згідно з Рішенням Конституційного Суду України № 4-рп/2008 від 1 квітня 2008 року, яким була визнана неконституційною Постанова Верховної Ради “Про Регламент Верховної Ради України” від 16 березня 2006 року з наступними змінами і доповненнями, порядок роботи Верховної Ради України може визначатися виключно законами України, зокрема законом про Регламент Верховної Ради України.

² Порядок діяльності Верховної Ради України згідно з Постановою Верховної Ради “Про деякі питання нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України” від 8 квітня 2008 року визначається Тимчасовим Регламентом, який діє до прийняття Верховною Радою України Закону “Про Регламент Верховної Ради України”.

³ До цих законодавчих актів, зокрема, належать Постанова ВР “Про перелік комітетів Верховної Ради України”, Положення про порядок роботи з проектами законів, постанов та інших актів ВР, Положення про помічника-консультанта народного депутата України, Положення про Апарат Верховної Ради та ін..

- 2) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України;
- 3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Щодо випадку, коли протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися, треба відзначити, що виникнення у Президента України права на дострокове припинення повноважень Верховної Ради України на цій підставі пов'язане з тим, що пленарні засідання Верховної Ради не можуть розпочатися через недодержання порядку роботи Верховної Ради, встановленого Конституцією України та Регламентом Верховної Ради, що унеможливує здійснення парламентом конституційних повноважень єдиного органу законодавчої влади в Україні¹.

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.

§ 4. Планування роботи та організація діяльності Верховної Ради України

Форми роботи Верховної Ради

Верховна Рада проводить свою роботу сесійно. **Сесія** — це регулярне зібрання народних депутатів України відповідного скликання, що проводиться у визначений час, у визначеному місці і за встановленою законом процедурою.²

¹ Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/2004 від 19.05.2004 р.

² Рішення Конституційного Суду України № 17-рп/2002 від 17.10.2002 р.

Сесії бувають *чергові* та *позачергові*.

Відкриття сесії Верховної Ради оголошується головуючим на пленарному засіданні на початку її першого пленарного засідання, закриття — по завершенні останнього пленарного засідання. Кожна сесія Верховної Ради починається і завершується виконанням у залі засідань Верховної Ради Державного Гімну України.

Сесії Верховної Ради складаються із *засідань* Верховної Ради, засідань комітетів, тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій, що проводяться у період між пленарними засіданнями, роботи народних депутатів у депутатських фракціях та з виборцями. Комітет, тимчасова спеціальна чи тимчасова слідча комісія можуть проводити свої засідання одночасно з пленарними засіданнями Верховної Ради лише за процедурним рішенням останньої.

Засідання Верховної Ради можуть бути *пленарними, урочистими*, а також можуть проводитися у формі парламентських слухань.

Чергові сесії Верховної Ради, крім першої, починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року, а завершуються відповідно не пізніше як за 45 та 10 днів до початку наступної сесії. Верховна Рада може прийняти постанову про зміну строків завершення сесії. Інформація про дату і час початку чергової сесії Верховної Ради, а також про місце і час реєстрації народних депутатів апаратом Верховної Ради не пізніше як за три дні до початку роботи чергової сесії доводиться до відома кожного народного депутата та публікується в газеті “Голос України”.

Верховна Рада процедурним рішенням може доручити окремим комітетам, тимчасовим спеціальним чи тимчасовим слідчим комісіям продовжити їх роботу після закінчення чергової сесії парламенту. Продовжити роботу після закінчення чергової парламентської сесії комітет, тимчасова спеціальна чи тимчасова слідча комісія можуть також за власною ініціативою, якщо за це проголосувало більше половини членів відповідного комітету чи комісії від їх складу, затвердженого Верховною Радою. Про прийняте рішення інформується Голова Верховної Ради України, а у разі його відсутності — Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради України, який виконує обов’язки Голови Верховної Ради.

Позачергові сесії Верховної Ради, із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України відповідно до ч. 2 ст. 83 Конституції України. Вмотивовані вимоги про скликання

позачергової сесії Верховної Ради, підписані їх ініціаторами, разом із проектами документів, які пропонуються до розгляду, надсилаються Голові Верховної Ради. При цьому підписи ініціаторів не відкликаються.

Позачергова сесія Верховної Ради скликається не пізніше як у семиденний строк після дня надходження вимоги про її скликання. Розпорядження Голови Верховної Ради України про скликання позачергової сесії парламенту публікується у газеті “Голос України” не пізніше як за три дні до її відкриття із зазначенням питань, які пропонується розглянути на цій сесії. Документи, які пропонується розглянути на позачерговій парламентській сесії, надаються народним депутатам не пізніше як за три дні до її відкриття.

У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях Верховна Рада збирається на позачергову сесію не пізніше як у дводенний строк без скликання і працює до скасування воєнного чи надзвичайного стану. У цьому випадку Голова Верховної Ради України, а у разі його відсутності — Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради визначає місце і час проведення засідання парламенту, про що терміново повідомляється народним депутатам.

Особливості проведення першої сесії новообраної Верховної Ради

Результативність та ефективність роботи Верховної Ради України багато в чому залежить від рівня її підготовки. Особливу увагу в цьому плані варто приділити організації і проведенню першої сесії парламенту нового скликання.

З метою забезпечення народних депутатів необхідною документацією Апарат Верховної Ради не пізніше як через сім днів після офіційного оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів надсилає їм:

- 1) Конституцію України;
- 2) текст офіційного оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів народних депутатів України;
- 3) Регламент Верховної Ради України;
- 4) Закон України “Про статус народного депутата України”;
- 5) Закон України “Про комітети Верховної Ради України”;

- 6) Закон про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України;
- 7) Положення про помічника-консультанта народного депутата України;
- 8) Положення про апарат Верховної Ради;
- 9) список посадових осіб апарату Верховної Ради та їх службові телефони;
- 10) довідковий матеріал про обраних народних депутатів;
- 11) постанову парламенту про перелік комітетів Верховної Ради попереднього скликання.

Для підготовки пропозицій щодо організації та проведення пленарних засідань першої сесії Верховної Ради нового скликання, підготовки проектів відповідних актів Голова Верховної Ради України попереднього скликання, а в разі його відсутності — Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради організовує формування **Підготовчої депутатської групи** з числа новообраних народних депутатів.

Політичні партії (виборчі блоки політичних партій), які за результатами парламентських виборів взяли участь у розподілі депутатських мандатів, делегують до складу Підготовчої депутатської групи народних депутатів за квотою один представник від 15 депутатів, обраних за виборчими списками політичних партій (виборчих блоків політичних партій).

Перше засідання Підготовчої депутатської групи скликає Голова Верховної Ради України попереднього скликання, а в разі його відсутності — Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради не пізніше як через 10 днів після офіційного оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів, за умови обрання не менш як двох третин народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. Якщо Голова Верховної Ради України попереднього скликання, а в разі його відсутності — Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради не скликає з будь-яких причин у зазначений вище термін перше засідання Підготовчої депутатської групи, народні депутати, делеговані до її складу, збираються на її засідання самостійно наступного дня після закінчення десятиденного строку.

Підготовча депутатська група обирає із свого складу голову, заступника голову і секретаря групи та здійснює роботу на засадах,

установлених для тимчасових спеціальних комісій. Підготовча депутатська група припиняє свою діяльність після створення постійних профільних комітетів.

Перед відкриттям першої сесії новообраної Верховної Ради на урочистому засіданні парламенту новообрані народні депутати складають перед Верховною Радою присягу.

Верховна Рада нового скликання збирається на першу сесію не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення про обрання не менш як двох третин народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.

Перше засідання першої сесії новообраної Верховної Ради України відкриває найстарший за віком народний депутат України. До обрання Верховною Радою *Тимчасової президії* першої сесії засідання Верховної Ради веде голова Підготовчої депутатської групи.

До сформування персонального складу парламентських комітетів на пленарних засіданнях першої сесії новообраної Верховної Ради питання розглядаються в такій послідовності:

- 1) формування Тимчасової президії першої сесії;
- 2) оголошення Прем'єр-міністром України чи особою, яка виконує обов'язки Прем'єр-міністра, про складення повноважень Кабінету Міністрів України перед новообраною Верховною Радою;
- 3) обрання Лічильної комісії;
- 4) вирішення питання про висвітлення роботи першої сесії Верховної Ради;
- 5) заслуховування позачергового послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
- 6) доповідь Голови Верховної Ради України попереднього скликання про стан законодавчої роботи;
- 7) заслуховування доповіді Підготовчої депутатської групи;
- 8) про перелік комітетів та предмети їх відання;
- 9) про формування та реєстрацію депутатських фракцій;
- 10) про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді;
- 11) обрання Голови Верховної Ради України;
- 12) обрання Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України;
- 13) обрання голів комітетів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів;

14) про Погоджувальну раду депутатських фракцій у Верховній Раді.

Зазначений перелік питань не потребує обговорення і затвердження Верховною Радою. Порядок денний першої парламентської сесії на подальший період (з урахуванням законодавчої діяльності Верховної Ради попереднього скликання) розглядається і затверджується відповідно до вимог Регламенту Верховної Ради.

Лічильна комісія обирається для організації голосувань Верховної Ради і визначення їх результатів. Лічильна комісія підраховує голоси під час голосування, за дорученням парламенту в разі необхідності встановлює присутність народних депутатів на пленарному засіданні, а також розглядає звернення народних депутатів, пов'язані з порушенням порядку голосування чи іншими перешкодами в голосуванні, здійснює контроль за використанням електронної системи підрахунку голосів картками.

Лічильна комісія обирається Верховною Радою з числа народних депутатів з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій шляхом відкритого поіменного голосування за списком без його обговорення.

Лічильна комісія обирає зі свого складу голову, заступника голови і секретаря. Засідання Лічильної комісії проводяться гласно і відкрито. У роботі Лічильної комісії не можуть брати участі народні депутати, кандидатури яких внесено для голосування.

Тимчасова президія першої сесії Верховної Ради складається з п'яти народних депутатів. До її складу входять голова Підготовчої депутатської групи та по одному представнику від кожної із чотирьох політичних партій (виборчих блоків політичних партій), які за результатами виборів народних депутатів до Верховної Ради отримали найбільшу кількість депутатських мандатів.

Члени Тимчасової президії першої сесії Верховної Ради по чергово виконують обов'язки головуючого на пленарному засіданні до обрання Голови Верховної Ради України. Рішення Верховної Ради, прийняті в цей період, підписують усі члени Тимчасової президії.

Після обрання Голови Верховної Ради України Тимчасова президія першої сесії Верховної Ради припиняє свою діяльність.

Календарний план роботи парламентської сесії

За звичайних обставин перший і третій тижні кожного календарного місяця впродовж сесії відводяться для пленарних засідань Верховної Ради, другий — для роботи в комітетах, тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісіях, депутатських фракціях, четвертий — для роботи народних депутатів з виборцями.

У вівторок та четвер тижня, відведеного для **пленарних засідань**, якщо не прийнято іншого рішення, протягом дня проводяться два засідання: *ранкове* — з 10 до 14 години з перервою з 12 години до 12 години 30 хвилин і *вечірнє* — з 16 до 18 години. У середу та п'ятницю проводяться лише ранкові засідання. Друга половина середи відводиться для роботи народних депутатів у парламентських комітетах і комісіях, депутатських фракціях. Понеділок та друга половина п'ятниці відводяться для самостійної роботи народних депутатів, пов'язаної із здійсненням ними своїх повноважень.

Пленарне засідання Верховної Ради може бути продовжено головуючим на пленарному засіданні понад визначений законом час, але не більш як на 15 хвилин. Верховна Рада може прийняти рішення щодо одноразової зміни тривалості пленарного засідання. Рішення про продовження пленарного засідання після 18 години більш як на 15 хвилин приймається Верховною Радою на ранковому засіданні того ж дня.

У період проведення пленарних засідань, як правило, щопонеділка проводиться засідання Погоджувальної ради.

У невідкладних випадках у період між пленарними засіданнями під час сесії Верховної Ради на вмотивовану вимогу осіб, які згідно з Конституцією України мають право вимагати скликання позачергової сесії Верховної Ради, а також за пропозицією Погоджувальної ради Голова Верховної Ради України не пізніш як у триденний строк скликає *додаткове пленарне засідання* Верховної Ради. До порядку денного такого засідання включаються лише питання, розгляд яких визначено у пропозиціях про скликання такого засідання.

Порядок денний парламентської сесії

Порядок денний сесії Верховної Ради затверджується Верховною Радою на кожну чергову сесію. Він включає два **розділи**.

- а) *перший* — питання, повністю підготовлені для розгляду Верховною Радою і у встановленому порядку надані народним депутатам;
- б) *другий* — питання, підготовку і доопрацювання яких Верховна Рада доручає здійснити комітетам, тимчасовим спеціальним комісіям, а також законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні.

До порядку денного сесії Верховної Ради включаються *позачергово* без голосування:

- закони, повернуті з пропозиціями Президента України на повторний розгляд;
- проект закону про Державний бюджет України на наступний рік;
- законопроекти, які готуються (підготовлені) за дорученням Верховної Ради до другого чи третього читання;
- питання про складення присяги, питання про призначення, обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад, а також питання щодо здійснення парламентського контролю, розгляд яких є виключним правом Верховної Ради у випадках, передбачених Конституцією та законами України;
- щорічні та позачергові послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
- проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період та звіт про стан виконання Державного бюджету України поточного року;
- проекти законів про надання згоди на обов'язковість та денонсацію міжнародних договорів України;
- питання організації роботи Верховної Ради та її органів;
- інші питання, передбачені Регламентом.

Пропозиції щодо проекту порядку денного сесії Верховної Ради узагальнюються апаратом Верховної Ради за поданнями комітетів, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій про включення питань до того чи іншого розділу. Після їх обговорення та схвалення Погоджувальною радою проект постанови про порядок денний сесії Верховної Ради вноситься Головою Верховної Ради України на затвердження парламентом і приймається в цілому більшістю голосів народних депутатів. Питання затвердженого порядку денного сесії

Верховної Ради, які залишилися не розглянутими на черговій парламентській сесії, включаються до проекту порядку денного наступної чергової сесії Верховної Ради того самого скликання.

До затвердженого порядку денного сесії Верховної Ради можуть включатися додаткові питання шляхом внесення змін до нього. Питання, включені до порядку денного сесії, можуть переноситися, змінюватися чи виключатися з нього після обговорення. При цьому рішення про перенесення розгляду питань, включених до порядку денного сесії, може прийматися не більше одного разу щодо одного й того ж питання, за винятком питань про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України або їх денонсацію. Перенесене питання порядку денного може бути розглянуто на позачерговій сесії Верховної Ради. Однак питання, зазначені в п.п. 7, 9, 12, 12–1, 23, 28, 30, 31 ч. 1 ст. 85 Конституції України, перенесенню на наступну сесію парламенту не підлягають.

§ 5. Порядок проведення пленарних засідань Верховної Ради

Організація та ведення пленарних засідань

Перед відкриттям кожного пленарного засідання проводиться **реєстрація** народних депутатів особисто на підставі пред'явлення посвідчення народного депутата та підтвердження своєї присутності власноручним підписом, а також за допомогою електронної системи.

Підставою для відсутності народного депутата на пленарних засіданнях Верховної Ради, які проводяться відповідно до календарного плану роботи парламентської сесії, є виконання народним депутатом у цей час доручень Верховної Ради та інші поважні причини: тимчасова непрацездатність, відпустка у зв'язку з вагітністю та пологами, відпустка у зв'язку з народженням дитини, відпустка для догляду за дитиною, відпустка у зв'язку з одруженням, відпустка у зв'язку зі смертю рідних, документально підтверджені транспортні перешкоди. Поважними причинами відсутності народного депутата на парламентському пленарному засіданні є й інші обставини, коли згідно з чинним законодавством працівнику надається відпустка.

Пленарні засідання Верховної Ради відкриває, веде і закриває Голова Верховної Ради України, а в разі його відсутності — Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради, крім випадків, передбачених Регламентом Верховної Ради України.

Головуючий на пленарному засіданні Верховної Ради:

- 1) повідомляє про результати реєстрації народних депутатів та про кількість народних депутатів, відсутніх на пленарному засіданні з поважних причин;
- 2) відкриває, веде та закриває пленарні засідання, оголошує перерви в пленарних засіданнях;
- 3) попереджає присутніх на закритому пленарному засіданні про процедуру проведення закритого пленарного засідання;
- 4) оголошує повну назву, реєстраційний номер, редакцію та ініціаторів внесення проектів законів, постанов та інших актів Верховної Ради, що вносяться на обговорення;
- 5) оголошує про запис через електронну систему на виступ з місця;
- 6) оголошує списки осіб, які записалися на виступ, та надає слово для виступу;
- 7) надає слово для доповіді (співповіді), запитань, виступу, оголошує наступного промовця;
- 8) створює рівні можливості народним депутатам, депутатським фракціям для участі в обговоренні питань;
- 9) утримується від коментарів та оцінок щодо промовців та їх виступів, крім випадків порушення норм депутатської етики;
- 10) вживає заходів для підтримання порядку на пленарному засіданні;
- 11) організовує розгляд питань;
- 12) оголошує результати голосування та про прийняте рішення;
- 13) оголошує офіційні повідомлення та запити народних депутатів;
- 14) оголошує перерву до 30 хвилин на вимогу не менш як двох депутатських фракцій, за умови використання цього права депутатською фракцією впродовж одного пленарного засідання тощо.

Окрім цього, головуєчий *має право*:

- вносити пропозиції з процедурних питань щодо ходу пленарного засідання, які ставляться на голосування першими;

- об'єднувати обговорення кількох пов'язаних між собою питань порядку денного пленарного засідання Верховної Ради;
- підсумовувати обговорення питань;
- ставити уточнюючі запитання промовцю на пленарному засіданні щодо фактичних помилок, допущених у його виступі;
- зачитувати або доручати Першому заступнику чи заступнику Голови Верховної Ради України зачитувати письмові пропозиції та інші документи щодо обговорюваного питання;
- оголошувати повідомлення до початку розгляду питань порядку денного пленарного засідання Верховної Ради, а в термінових випадках — у ході пленарного засідання, але не перериваючи виступ промовця або процедуру голосування;
- продовжувати засідання на 15 хвилин понад визначений час;
- давати розпорядження апарату Верховної Ради про надання народним депутатам під час пленарного засідання додаткових матеріалів з питань, включених до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради;
- вимикати без попередження мікрофон, якщо промовець виступає без дозволу;
- проводити рейтингове (сигнальне) голосування для прогнозування результатів голосування питання порядку денного пленарного засідання Верховної Ради.

У разі порушення головуючим вимог Регламенту Верховної Ради народний депутат має право невідкладно або після закінчення розгляду питання порядку денного парламентського засідання звернутися до головуючого із зауваженням про допущені ним порушення для негайного їх усунення.

У разі грубого або систематичного порушення Регламенту головуючим, за письмовою пропозицією, внесеною на пленарному засіданні не менш як двома депутатськими фракціями, або не менш як однією третьою народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, або регламентного комітету, Верховна Рада може прийняти рішення про відсторонення головуючого від ведення пленарних засідань на строк до двох пленарних днів більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.

У разі відсторонення головуючого від ведення пленарних засідань три і більше разів протягом однієї чергової сесії парламенту, за

висновком регламентного комітету Верховна Рада може розглянути питання про відкликання його з посади відповідно Голови Верховної Ради України, Першого заступника чи заступника Голови Верховної Ради України.

Порядок обговорення питань порядку денного

Обговорення на пленарних засіданнях Верховної Ради питань порядку денного здійснюється за процедурою *повного* або *скороченого* обговорення.

Процедура ***повного обговорення*** питань на пленарному засіданні включає:

- 1) доповідь народного депутата — ініціатора внесення пропозиції або іншого суб'єкта права законодавчої ініціативи чи його представника, запитання доповідачу і відповіді на них;
- 2) співдоповідь визначеного головним комітетом чи тимчасовою спеціальною комісією співдоповідача, запитання співдоповідачу і відповіді на них;
- 3) виступи народних депутатів — членів головного комітету чи тимчасової спеціальної комісії з оголошенням та обґрунтуванням окремої думки, якщо вона не була надана народним депутатам разом з висновком відповідного комітету чи тимчасової спеціальної комісії;
- 4) виступи по одному представнику від кожного комітету, тимчасової спеціальної комісії, до яких, крім головного комітету, направлявся проект закону чи іншого акта Верховної Ради, у разі якщо висновки цих комітетів чи комісій не були надані народним депутатам;
- 5) виступи представників депутатських фракцій, народних депутатів;
- 6) оголошення головуючим на пленарному засіданні про припинення обговорення та повідомлення про кількість промовців, які виступили і які записалися на виступ;
- 7) заключне слово доповідача і співдоповідача (співдоповідачів);
- 8) уточнення та оголошення головуючим на пленарному засіданні пропозицій, які надійшли щодо обговорюваного питання і будуть ставитися на голосування.

Розгляд питань за **скороченою процедурою обговорення** здійснюється за рішенням Верховної Ради. Скорочена процедура обговорення включає:

- 1) виступ народного депутата — ініціатора внесення пропозиції або іншого суб'єкта права законодавчої ініціативи чи його представника з обґрунтуванням пропозиції;
- 2) виступ голови комітету або представника від головного комітету у разі розгляду питання, яке готувалося цим комітетом;
- 3) виступи представників двох депутатських фракцій на підтримку кожної пропозиції і представників двох депутатських фракцій не на підтримку пропозиції;
- 4) уточнення та оголошення головуючим на пленарному засіданні пропозицій, які надійшли і будуть ставитися на головування;
- 5) виступи з мотивів голосування по одному представнику від депутатських фракцій, представники яких не брали участі в обговоренні.

Порядок виступів і надання слова на пленарних засіданнях

На пленарному засіданні Верховної Ради ніхто не може виступати без дозволу головуючого. Головуючий на пленарному засіданні надає слово промовцям для доповіді, співдоповіді, виступів, заключного слова, заяв, резолюції, пояснень, зауважень, запитань, повідомлень та довідок, внесення пропозицій, поправок, оголошення депутатських запитів, обґрунтування відповіді на депутатський запит посадовою особою, до якої він був звернений, обґрунтування пропозицій чи поправок, відповіді на запитання, репліки, виголошення окремої думки тощо.

Тривалість виступів на пленарних засіданнях парламенту складає:

- для доповіді — не менше 10 хвилин, співдоповіді — 5 хвилин і заключного слова — 3 хвилини;
- для виступу в обговоренні, для заяв, резолюцій, повідомлень, оголошення депутатських запитів, обґрунтування відповіді на депутатський запит посадовою особою, до якої він був звернений, — 3 хвилини;
- для повторних виступів в обговоренні, для виступів за процедурою скороченого обговорення, для виступів щодо поста-

тейного голосування проектів законів, інших актів Верховної Ради, виступів щодо кандидатур на посади, внесення пропозицій – 2 хвилини;

- для виступів з процедури та з мотивів голосування, пояснень, обґрунтування пропозицій чи поправок, зауважень, запитань та відповідей на них, повідомлень, реплік, довідок, оголошення окремої думки – 1 хвилина.

Тривалість часу для доповіді й співповіді під час розгляду проектів кодексів та законопроектів, які містять понад 100 статей, пунктів, а також законопроектів про внесення змін до Конституції України збільшується у два рази, якщо Верховна Рада не прийме іншого рішення.

Загальна тривалість часу розгляду кожного питання порядку денного пленарного засідання пропонується головуючим перед початком обговорення цього питання залежно від кількості осіб, які записалися на виступ. Якщо є заперечення народних депутатів щодо пропозиції головуючого, Верховна Рада приймає процедурне рішення щодо тривалості обговорення зазначеного питання.

Списки народних депутатів для виступу з місця та виступу з трибуни висвітлюються на моніторах Голови Верховної Ради України, Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради, на моніторах пультів народних депутатів, а також на інформаційному табло електронної системи в залі засідань.

Президент України, Прем'єр-міністр України, Голова Національного банку України, Голова Конституційного Суду України, Голова Верховного Суду України, Голова Рахункової палати, Генеральний прокурор України або уповноважені ними особи, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини мають **гарантоване право на виступ** з обговорюваного питання, якщо воно стосується їх повноважень.

Особі, офіційно запрошеній на пленарне засідання, слово для виступу надається відповідно до процедурного рішення, прийнятого Верховною Радою без обговорення.

Кожна депутатська фракція має гарантоване право на виступ одного представника з кожного питання порядку денного пленарного засідання.

Народному депутату, представникам інших суб'єктів права законодавчої ініціативи, які внесли письмову пропозицію чи поправку, на їхню вимогу надається слово для обґрунтування пропозиції чи поправки.

Головуючий на пленарному засіданні надає слово для виступу народним депутатам із дотриманням *черговості*, визначеної при записі на виступ. Народний депутат, записаний на виступ, у будь-який час може відмовитися від свого права на виступ. Він може передати це своє право іншому народному депутату. Якщо народний депутат у момент надання йому слова для виступу відсутній у залі засідань і не передав своє право на виступ іншому народному депутатові, вважається, що він відмовився від виступу.

Промовець повинен виступати тільки з того питання, з якого йому надано слово, та дотримуватися тривалості часу, наданого для виступу. За звичайних обставин виступ промовця не переривається. Виступ з мотивів голосування має визначати позицію щодо голосування “за”, “проти”, “утримався”.

Народний депутат може виступити на пленарному засіданні з того самого питання чи пропозиції, які будуть ставитися на голосування, як правило, не більше двох разів.

Запитання доповідачам і співдоповідачам ставляться письмово або усно та формулюються коротко і чітко. Народний депутат, який поставив запитання, може уточнити та доповнити його. Відповідь на запитання повинна бути точною і лаконічною. Народним депутатам, які виступають в обговоренні, запитання не ставляться, за винятком уточнюючих запитань головуючого.

Доповідь, співдоповідь, виступ при повному обговоренні питання, заява, звернення, повідомлення, декларація, резолюція, інформація на вимогу Верховної Ради, обґрунтування відповіді на депутатський запит виголошуються з *трибуни*.

Організація голосування

Рішення Верховної Ради України приймаються *відкритим* або *таємним* голосуванням. Якщо ж вид і спосіб голосування з питання, що розглядається, законом чи Регламентом Верховної Ради не встановлено, Верховна Рада може прийняти процедурне рішення щодо визначення виду і способу такого голосування.

Відкрите голосування здійснюється:

- а) за допомогою електронної системи з фіксацією результатів голосування — *поіменне*, в тому числі з можливим роздрукуванням результатів голосування кожного народного депутата.

На вимогу народних депутатів результати голосування можуть висвітлюватися на інформаційному табло електронної системи в залі засідань по депутатських фракціях;

- б) шляхом підняття руки (у разі відсутності технічної можливості голосування за допомогою електронної системи);
- в) шляхом подачі іменних бюлетенів.

Після закінчення кожного голосування за допомогою електронної системи його результати висвітлюються на інформаційному табло електронної системи в залі засідань та оголошуються головуючим на пленарному засіданні.

Таємне голосування здійснюється народним депутатом особисто шляхом подачі бюлетенів. *Бюлетені для таємного голосування* в кількості, що відповідає фактичній чисельності обраних народних депутатів, виготовляються Лічильною комісією. Час, місце (сектор) і порядок проведення голосування визначаються Лічильною комісією, про що вона повідомляє народних депутатів на пленарному засіданні Верховної Ради перед початком голосування. Лічильна комісія також забезпечує всі необхідні умови для додержання таємності голосування та вільного і особистого волевиявлення народними депутатами.

Рішення за результатами таємного голосування вважається прийнятим, якщо за нього подано більшість голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради та якщо в Конституції України не встановлено іншої кількості голосів народних депутатів, необхідної для прийняття такого рішення. Таємне голосування вважається таким, що не відбулося, якщо бюлетенів для таємного голосування народними депутатами одержано менше, ніж необхідно для прийняття відповідного рішення. У такому разі проводиться *переголосування*, якщо інше не встановлено законом або якщо більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради не прийнято іншого рішення.

Якщо при обранні, призначенні, наданні згоди на призначення на посаду лише однієї особи жоден із кількох кандидатів на посаду не одержить за результатами першого голосування необхідної більшості голосів народних депутатів, проводиться повторне голосування щодо двох кандидатур, які одержали найбільшу кількість голосів народних депутатів при першому голосуванні.

Якщо за результатами таємного голосування рішення про надання згоди на звільнення з посади, відкликання, звільнення з посади,

припинення повноважень або висловлення недовіри не прийнято, пропозиція вважається відхиленою і повторному розгляду або новому голосуванню щодо тієї самої особи на цій сесії не підлягає, крім випадків виникнення нових підстав або з'ясування обставин, які не були відомі Верховній Раді при розгляді відповідної кандидатури.

Якщо за результатами таємного голосування кандидата не було відповідно обрано, призначено, надано згоди на його призначення на посаду, проводиться повторний розгляд цього ж питання порядку денного з новим висуненням кандидатів, якщо інше не встановлено законом. Кількість повторних розглядів таких питань не обмежується.

Верховна Рада може прийняти процедурне рішення про таємне **голосування** щодо кандидатур на посади **списком**, якщо інше не встановлено Регламентом Верховної Ради чи законом. У разі обрання, призначення колегіального органу списком до бюлетеня для таємного голосування може включатися більше кандидатур, ніж потрібно для обрання, призначення.

Голосування і підрахунок голосів здійснюються щодо кожної кандидатури окремо. Обраними, призначеними при голосуванні списком вважаються кандидати, які отримали найбільшу кількість голосів народних депутатів, яка становить більшу половину голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. Якщо внаслідок голосування за списком не обрано, не призначено на посади необхідної кількості осіб, продовжується розгляд того ж питання порядку денного з новим висуненням кандидатів на вакантні посади.

Голова Лічильної комісії або визначений нею доповідач — член Лічильної комісії доповідає на пленарному засіданні Верховної Ради про результати таємного голосування і виявлені порушення порядку голосування.

Якщо за результатами таємного голосування буде прийнято рішення про обрання, призначення, надання згоди на призначення на посаду відповідного кандидата, головуєчий на пленарному засіданні на підставі доповіді Лічильної комісії оголошує таке рішення, яке оформляється постановою Верховної Ради.

Контроль за використанням електронної системи на пленарних засіданнях Верховної Ради здійснює Лічильна комісія, яка має право безперешкодного доступу до всієї інформації, необхідної для

здійснення контролю, та право на залучення експертів і фахівців до роботи з перевірки електронної системи.

У разі необхідності розгляду питань, що виходять за межі повноважень Лічильної комісії, за зверненням Лічильної комісії, народного депутата, депутатської фракції чи за дорученням Верховної Ради, Голови Верховної Ради України, Першого заступника чи заступника Голови Верховної Ради такі питання розглядаються в парламентському комітеті з питань регламенту.

Рішення Верховної Ради

Рішення Верховної Ради — це результати волевиявлення парламенту України з питань, віднесених до його компетенції¹. До їх кола належать акти Верховної Ради, а також процедурні та інші рішення, які заносяться до протоколу пленарних засідань Верховної Ради. Акти Верховної Ради приймаються у формі *закону, постанови, резолюції, декларації, звернення, заяви*.

Відповідно до ч. 2 ст. 84 та ст. 91 Конституції України Верховна Рада України приймає рішення виключно на своїх пленарних засіданнях після обговорення питань більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією України та Регламентом Верховної Ради.

Рішення Верховної Ради приймаються шляхом відкритого іменного голосування, крім випадків, коли проводяться таємне голосування шляхом подачі бюлетенів та відкрите голосування шляхом подачі іменних бюлетенів.

Голосування здійснюється народними депутатами особисто за допомогою електронної системи в залі засідань Верховної Ради або у визначеному для таємного голосування місці біля зали для пленарних засідань. Слід підкреслити, що рішення Верховної Ради приймаються лише за умови особистої участі народних депутатів України в голосуванні та набрання встановленої законом кількості голосів на їх підтримку. *Особиста участь* народного депутата у голосуванні означає його безпосереднє волевиявлення під час такого голосування незалежно від способу голосування. Також народний депутат України не має права голосувати за інших народних депутатів на засіданнях парламенту.

¹ Рішення Конституційного Суду України № 16-рп/2003 від 14.10.2003 р.

Порушення встановленої процедури ухвалення законів та інших правових актів парламентом України, в тому числі щодо принципу особистої участі народного депутата у голосуванні в процесі прийняття парламентських рішень, є підставою для визнання їх неконституційними¹. Хоча тут варто зазначити, що коли за певне рішення Верховної Ради проголосувала визначена Основним Законом кількість народних депутатів, воно вважається прийнятим незалежно від того, скільки народних депутатів не брало участі у голосуванні, позаяк неучасть певної кількості народних депутатів України у голосуванні не є складовою процесу прийняття рішень Верховною Радою².

Рішення Верховної Ради щодо проектів законів, постанов, інших актів парламенту приймаються лише з питань, включених до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради до початку конкретного пленарного засідання.

Рішення Верховної Ради можуть бути **скасовані** Верховною Радою до підписання відповідного акта Головою Верховної Ради. Закони, постанови та інші акти Верховної Ради, що вже набрали чинності, *скасуванню* Верховною Радою *не підлягають*, вони лише можуть бути визнані Верховною Радою такими, що втратили чинність.

Рішення про скасування результатів голосування за закон, постанову чи інший акт Верховної Ради в цілому приймається більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, якщо інше не передбачено її Регламентом.

У разі порушення процедури голосування або виникнення перешкод, які могли вплинути на результати голосування під час його проведення, головуючий на пленарному засіданні повинен невідкладно вжити заходів для усунення таких порушень і провести за рішенням Верховної Ради повторне голосування без обговорення.

Верховна Рада може прийняти рішення з процедурних питань (**процедурне рішення**), визначених у її Регламенті, без підготовки в комітетах та включення до порядку денного. Такі рішення приймаються одразу після скороченого обговорення однією третьою голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. Процедурне рішення приймається відкритим поіменним голосуванням.

У разі необхідності Верховною Радою може бути також прийняте **рішення про одноразове відхилення (ad hoc) від процедур**, перед-

¹ Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/98 від 07.07.1998 р.

² Рішення Конституційного Суду України № 17-рп/2002 від 17.10.2002 р.

бачених її Регламентом. Таке рішення приймається без обговорення шляхом голосування, яке проводиться після внесення відповідної пропозиції. Прийняття такого рішення не допускається, якщо процедура, одноразове відхилення (*ad hoc*) від якої пропонується, зумовлена вимогами Конституції України або закону.

Слід підкреслити, що з *питань законодавчої процедури* прийняття рішення про одноразове відхилення (*ad hoc*) від процедур, передбачених Регламентом Верховної Ради, допускається лише щодо перенесення розгляду законопроектів, продовження чи скорочення строків внесення альтернативних законопроектів, пропозицій та поправок до законопроектів, скорочення строків надання законопроектів народним депутатам та строків розгляду законопроектів у парламентських профільних комітетах.

Дотримання дисципліни та норм етики на пленарних засіданнях Верховної Ради

Народним депутатам забороняється вносити до зали засідань та використовувати під час проведення пленарного засідання плакати, лозунги, гучномовці, інші предмети, які не мають на меті забезпечення законодавчої діяльності.

На пленарному засіданні народний депутат не повинен перешкоджати викладенню або сприйняттю виступу, вживати образливі висловлювання та непристойні слова, закликати до незаконних дій.

Якщо народний депутат вважає, що промовець або головуючий на пленарному засіданні неправильно тлумачить його слова або дії, він може в письмовій формі звернутися до головуючого на пленарному засіданні з проханням надати йому слово для пояснень чи зауважень. Головуючий надає народному депутату слово одразу або в кінці обговорення, але до голосування.

Якщо народний депутат виголошує образливі слова на адресу іншого народного депутата або депутатської фракції, головуючий на пленарному засіданні попереджає цього депутата про неприпустимість таких висловлювань або припиняє його виступ, а в разі повторного порушення — позбавляє права виступу на даному пленарному засіданні. Народний депутат або представник депутатської фракції, на адресу яких були виголошені образливі слова, може звернутися до головуючого на пленарному засіданні з вимогою про надання слова для реплі-

ки. Головуючий надає слово одразу після звернення або після завершення обговорення питання. Якщо народний депутат чи депутатська фракція, на адресу яких були виголошені образливі слова, вважають, що конфлікт не вичерпано і порозуміння між народними депутатами не досягнуто, то вони письмово звертаються до комітету з питань регламенту, який розглядає це питання на своєму засіданні. У таких випадках за висновком цього комітету Верховна Рада без обговорення може прийняти рішення про позбавлення народного депутата права брати участь у пленарних засіданнях (до п'яти пленарних засідань).

Якщо головуєчий на пленарному засіданні звертається до промовця, то останній повинен негайно зупинити свій виступ. Якщо промовець не зробив цього, головуєчий припиняє його виступ, але пізніше надає промовцю додатковий час для виступу такої тривалості, на яку його виступ було перервано. Якщо промовець виступає без дозволу головуєчого, мікрофон може бути вимкнено без попередження. Якщо ж промовець перевищує час, відведений для виступу, або висловлюється не з обговорюваного питання чи виступає не з тих підстав, з яких йому надано слово, головуєчий попереджає його про це, а в разі подальшого порушення вимог Регламенту — також позбавляє його слова.

Якщо під час пленарного засідання народний депутат вчинив дії, що містять ознаки злочину, обговорення питань зупиняється. Головуючий на пленарному засіданні повідомляє Верховну Раду про факт, що відбувся, і оголошує перерву в засіданні або закриває його і звертається до регламентного комітету з пропозицією розглянути це питання і внести пропозиції щодо вжиття відповідних заходів.

Якщо під час розгляду питань порядку денного парламентського пленарного засідання виникає ситуація щодо різного розуміння народними депутатами застосування тієї чи іншої норми Регламенту Верховної Ради, що загрожує зривом пленарного засідання, на письмове звернення двох депутатських фракцій про порушення норм Регламенту головуєчий на пленарному засіданні оголошує перерву.

Протокол і стенограма пленарних засідань

Пленарне засідання Верховної Ради **протоколюється і стенографується**. Підготовку протоколу, ведення стенограми, видання стенографічного бюлетеня пленарного засідання парламенту забез-

печує і здійснює апарат Верховної Ради. Протокол парламентського засідання підписує головуючий.

Стенограма і стенографічний бюлетень пленарного засідання Верховної Ради мають повністю відображати хід обговорень, результати голосування проектів законів, постанов, інших актів Верховної Ради і прийняті рішення, у тому числі процедурні. Стенограма відкритих пленарних засідань парламенту до її редагування розміщується на офіційному веб-сайті Верховної Ради не пізніше наступного дня після пленарного засідання, після редакційного опрацювання оформляється в тижневий строк і підписується керівником апарату Верховної Ради. Протягом цього часу народний депутат може подати свої зауваження щодо неточностей, допущених у стенограмі пленарного засідання.

Протокол, стенограма і стенографічний бюлетень пленарного засідання Верховної Ради є офіційними документами, що підтверджують процес обговорення і прийняття рішень в парламенті. Вони надаються народним депутатам для ознайомлення за їх письмовими зверненнями до керівника апарату Верховної Ради.

§ 6. Формування органів Верховної Ради України. Порядок обрання, призначення та відкликання її посадових осіб

Обрання та відкликання Голови Верховної Ради України і його заступників

Відповідно до ст. 88 Конституції України Верховна Рада України обирає із свого складу Голову Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України та відкликає їх з цих посад.

Голова Верховної Ради України обирається парламентом на строк його повноважень з числа народних депутатів. *Кандидатури на посаду* Голови Верховної Ради пропонуються на її пленарному засіданні депутатськими фракціями, а також народними депутатами. Народний депутат може запропонувати для обрання своєю кандидатуру. Питання про обрання Голови Верховної Ради України не потребує попередньої підготовки в комітетах.

Кандидати на посаду Голови Верховної Ради України виступають на пленарному засіданні в порядку внесення їх кандидатур з доповідями щодо програм своєї майбутньої діяльності. Після заслуховування доповідей кандидатів проводиться обговорення цих кандидатур. Кожний кандидат в будь-який час може заявити про самовідвід. Рішення щодо кандидатур на посаду Голови Верховної Ради України приймається таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів. **Обраним** вважається кандидат, який отримав більшість голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. Про обрання Голови Верховної Ради України оформляється відповідна постанова Верховної Ради, яку підписує обраний Голова Верховної Ради України. Голова Верховної Ради може бути обраний у списку одночасно із Першим заступником і заступником Голови Верховної Ради. Повноваження Голови Верховної Ради України починаються з моменту його обрання на посаду.

Голова Верховної Ради України може бути в будь-який час **відкликаний** з посади Верховною Радою на його прохання, крім випадку виконання ним обов'язків Президента України відповідно до ст. 112 Конституції України, а також може бути відкликаний у зв'язку з незадовільною його роботою на цій посаді, в тому числі у разі відсторонення від ведення пленарних засідань три і більше разів протягом однієї чергової парламентської сесії, або через інші обставини, що унеможливають виконання ним своїх обов'язків. Дострокове припинення депутатських повноважень Головою Верховної Ради України має наслідком припинення його повноважень як Голови Верховної Ради.

Пропозиції про відкликання Верховною Радою Голови Верховної Ради України з посади можуть вноситися:

- а) народними депутатами на підставі висновку комітету з питань регламенту, у разі відсторонення Голови Верховної Ради від ведення пленарних засідань три і більше разів протягом однієї чергової сесії;
- б) не менш як однією третиною народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради за їх підписами.

При розгляді питання про відкликання з посади Верховною Радою Голови Верховної Ради України (крім відкликання за його особистою письмовою заявою), про надання згоди на притягнення його до відповідальності, про дострокове припинення ним депутатських повноважень пленарне засідання веде Перший заступник (заступ-

ник) Голови Верховної Ради або обраний парламентом головуючий з числа народних депутатів, який не підписав пропозицію про відкликання Голови Верховної Ради.

Рішення про включення до порядку денного парламентської сесії питання про відкликання з посади Голови Верховної Ради України приймається на пленарному засіданні, наступному за днем внесення такої пропозиції. Одночасно Верховна Рада дає протокольне доручення Рахунковій палаті провести фінансову перевірку виконання кошторису Верховної Ради в поточному році. Голова Верховної Ради України готує письмовий звіт про свою роботу та про виконання кошторису Верховної Ради в поточному році. Цей звіт та висновок Рахункової палати надаються народним депутатам не пізніше як за два дні до розгляду питання на пленарному засіданні.

Питання про відкликання Голови Верховної Ради України з посади не потребує підготовки в комітетах. У разі необхідності для збору чи перевірки інформації, що стосується питання відкликання його з посади, Верховна Рада створює тимчасову слідчу комісію.

Розгляд питання про відкликання Голови Верховної Ради України з посади за рішенням більшості народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради включається до порядку денного сесії Верховної Ради у визначений нею день, але не пізніше як на десятий день після включення цього питання до порядку денного сесії.

Рішення Верховної Ради України про відкликання Голови Верховної Ради з посади приймається таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів і оформляється постановою парламенту. У разі якщо особиста заява Голови Верховної Ради України про його відкликання з посади не задовольняється Верховною Радою, він має право припинити виконання своїх посадових обов'язків через 15 днів після дня розгляду цього питання парламентом.

Окрім Голови Верховної Ради Верховна Рада України на підставі Конституції України також обирає на строк своїх повноважень **Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради** з числа народних депутатів, кандидатури яких вносяться в порядку, передбаченому для внесення кандидатури на посаду Голови Верховної Ради. Запропоновані кандидатури попередньо обговорюються в депутатських фракціях, а потім на пленарному засіданні. Обрання Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради проводиться в порядку, передбаченому для обрання Голови Верховної Ради.

Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України можуть бути в будь-який час відкликані з посад за рішенням парламенту в порядку, передбаченому для відкликання Верховною Радою з посади Голови Верховної Ради України.

Переобрання Голови Верховної Ради України не є підставою для обов'язкового перегляду питання про перебування на посадах Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України.

Утворення та діяльність парламентських профільних комітетів

Для здійснення законопроектної роботи, з метою підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень парламенту, виконання ним контрольних функцій відповідно до Конституції України Верховна Рада України створює з числа народних депутатів України парламентські профільні комітети та обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретарів цих комітетів.

Організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради України встановлюються Законом України "Про комітети Верховної Ради України". Перелік комітетів затверджується у разі необхідності на першій сесії Верховної Ради нового скликання більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу.

Верховна Рада створює комітети у складі голів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів. Голови комітетів, перші заступники, заступники голів комітетів, секретарі, персональний склад членів комітетів обираються Верховною Радою більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу. Народний депутат може бути членом лише одного парламентського комітету.

Квоти розподілу посад голів комітетів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів визначаються пропорційно від кількісного складу депутатських фракцій до фактичної чисельності народних депутатів у порядку, встановленому Верховною Радою. Облік таких квот здійснює комітет з питань регламенту.

Список кандидатур на посади голів, перших заступників, заступників голів та секретарів комітетів, по одній кандидатурі на кожну посаду, за поданням депутатських фракцій схвалюється Погоджувальною радою. Питання про обрання голів комітетів, перших за-

ступників, заступників голів та секретарів комітетів не потребує підготовки в комітетах.

Голови комітетів, перші заступники, заступники голів та секретарі комітетів обираються за списком у цілому без обговорення на пленарному засіданні відкритим поіменним голосуванням.

Голова комітету, перший заступник голови та секретар комітету не можуть бути членами однієї депутатської фракції. Голова комітету, перший заступник, заступник голови та секретар комітету також не можуть бути одночасно головами депутатських фракцій.

Голова комітету, перший заступник, заступник голови та секретар комітету можуть бути в будь-який час за рішенням Верховної Ради відкликані зі своїх посад. Таке рішення приймається відкритим поіменним голосуванням більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. У разі відкликання голови комітету чи відповідно першого заступника, заступника голови, секретаря комітету з посади право висунення кандидатури на цю посаду належить депутатській фракції, за квотою якої він був обраний на цю посаду.

Члени комітетів обираються за списками кандидатів у члени відкритим поіменним голосуванням без обговорення. Персональний склад усіх комітетів нового скликання визначається одночасно шляхом прийняття відповідної постанови Верховної Ради.

Народний депутат, який виявив бажання перейти до іншого комітету, може звернутися із відповідною заявою, погодженою з головою депутатської фракції, до Голови Верховної Ради України, який направляє її для розгляду в комітет з питань регламенту, для розгляду заяви по суті і внесення пропозиції на розгляд Верховної Ради.

Комітети планують свою роботу на кожну чергову сесію Верховної Ради України. **Формами роботи** комітетів є *засідання* та *слухання*. Засідання комітетів можуть бути відкритими або закритими, виїзними чи спільними з іншими комітетами. Комітети можуть організовувати “круглі столи”, конференції та інші заходи, проведення яких не суперечить законодавству України.

Засідання комітету скликає голова комітету на підставі затвердженого комітетом плану роботи, доручення Верховної Ради України чи її Голови або за власною ініціативою. Голова комітету також зобов'язаний скликати засідання комітету, якщо на цьому наполягає не менше третини його членів. У разі якщо голова комітету на вимогу його членів не

скликає засідання, вони можуть зібратися самостійно і за наявності кворуму обрати ad hoc головуючого для ведення цього засідання.

Додатково до порядку денного засідання комітету можуть бути включені питання, що стосуються організації роботи його підкомітетів, робочих груп, та інші питання, що не потребують попередньої підготовки, якщо на цьому наполягає не менше половини присутніх на його засіданні членів комітету.

Якщо три заплановані засідання комітету не відбулися, за рішенням комітету, до предмета відання якого відноситься питання організації роботи парламенту, вноситься проект постанови Верховної Ради про звіт голови комітету щодо роботи комітету, засідання якого не відбулися. За наслідками обговорення цього питання Верховна Рада України може прийняти:

- рішення про відкликання голови комітету;
- рішення про відкликання першого заступника (заступника) голови комітету;
- рішення про зміну предмета відання комітету;
- рішення про ліквідацію комітету;
- інше рішення, передбачене Регламентом Верховної Ради України.

Засідання комітету є *повноважним*, якщо на ньому присутні більше половини від складу його членів, крім випадків, зазначених у Регламенті Верховної Ради. Засідання комітетів проводяться відкрито і гласно, крім випадків, коли за рішенням комітету проводиться закрите засідання. Здійснення звукозапису, кіно- і відеозйомок, трансляція засідання по радіо і телебаченню проводяться за згодою головуючого на засіданні комітету.

Голосування на засіданні комітету здійснюється членами комітету особисто і відкрито. В установлених законом випадках проводиться таємне голосування шляхом подачі бюлетенів.

За результатами розгляду питань на засіданнях комітетів більшістю голосів присутніх, за винятком передбачених законом випадків, приймаються такі акти:

- а) *рішення* — з організаційних питань;
- б) *висновки* — у випадках, передбачених законом чи Регламентом Верховної Ради;
- в) *рекомендації* — щодо контрольної діяльності комітетів; щодо осіб, які пропонуються для обрання, призначення, надання

згоди на призначення чи звільнення Верховною Радою України; щодо результатів слухань у комітетах.

Прийняті комітетом акти можуть бути переглянуті, якщо за це проголосує більшість від складу членів комітету. Перегляд актів комітету у випадках, коли рішення з відповідного питання уже прийнято Верховною Радою України, не допускається.

Спільні засідання комітетів скликаються за ініціативою відповідних комітетів або за дорученням парламенту. Спільні засідання комітетів веде один із голів цих комітетів за взаємною згодою. За дорученням Верховної Ради або Голови Верховної Ради України спільні засідання комітетів можуть вести відповідно Голова Верховної Ради або його заступники. Голосування з обговорюваних на спільному засіданні комітетів питань проводяться окремо кожним комітетом.

На **закритому засіданні**, крім членів комітету, за рішенням комітету можуть бути присутніми запрошені особи та працівники секретаріату комітету. Присутні на закритому засіданні комітету попереджаються про нерозповсюдження інформації з обмеженим доступом, отриманої на ньому, та про відповідальність згідно із законом.

Члени комітету зобов'язані особисто брати участь у засіданні комітету, а в разі неможливості бути присутніми на такому засіданні — завчасно повідомити про цю обставину керівництво комітету. Про відсутність членів комітетів на їх засіданнях без поважних причин щомісячно подається інформація відповідним фракціям у Верховній Раді.

Комітети мають право запрошувати на своє засідання Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів, міністрів, керівників інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, а також їх посадових і службових осіб, отримувати від них необхідні для розгляду питань порядку денного роз'яснення. Для розгляду на засіданнях комітетів питань, віднесених до предметів їх відання, можуть бути запрошені автори та ініціатори внесених законопроектів, науковці, консультанти і експерти, фахівці-практики та інші особи.

Комітети зобов'язані не пізніше як за три дні до дня проведення засідання повідомити в письмовій формі керівників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян, присутність представників яких на засіданні визнана необхідною, а також авторів законопроектів

про час і місце засідання та перелік питань, що розглядатимуться на ньому.

На кожному засіданні комітету ведеться *протокол* засідання. До нього додаються стенограма засідання, прийняті комітетом акти, а також матеріали, що розглядалися під час заслуховування кожного питання, і викладена в письмовій формі окрема думка членів комітету, які голосували “проти” або утрималися від голосування, якщо вона була надана в письмовій формі членом комітету. Протокол засідання комітету підписують головуючий на засіданні та секретар комітету.

Окрім засідань у парламентських комітетах також проводяться **слухання**. За результатами слухань комітет приймає рекомендації.

Комітет звітує про свою роботу Верховній Раді України. Наприкінці кожної парламентської сесії комітет розглядає питання про виконання плану роботи комітету та іншу діяльність у період цієї сесії і затверджує шляхом прийняття рішення письмовий звіт про підсумки своєї роботи.

Органи парламенту зі спеціальним статусом

Органами Верховної Ради України зі спеціальним статусом є *Рахункова палата* і *Уповноважений з прав людини*.

Рахункова палата є постійно діючим органом контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй. Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх цільовим і раціональним використанням.

Відповідно до Закону України “Про Рахункову палату” від 11 липня 1996 р. *до складу* Рахункової палати входять Голова і члени Рахункової палати: Перший заступник і заступник Голови, головні контролери та Секретар.

Для розгляду питань планування й організації роботи Рахункової палати, методології контролюно-ревізійної діяльності, прийняття колегіальних рішень і підготовки висновків з матеріалів перевірок, ревізій, обслідувань та експертиз, а також підготовки звітів й інформаційних повідомлень створюється *Колегія Рахункової палати*. До її складу входять Голова Рахункової палати, Перший заступник і за-

ступник Голови, а також головні контролери — керівники департаментів Рахункової палати, Секретар Рахункової палати.

Голова Рахункової палати призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Голови Верховної Ради терміном на 7 років з правом призначення на другий термін. За дорученням Голови Верховної Ради України комітет, до предмета відання якого належить відповідне питання, подає свої висновки щодо кандидатів на посаду Голови Рахункової палати. Висновки комітету та відомості про кандидата на посаду Голови Рахункової палати надаються народним депутатам не пізніше як за три дні до розгляду Верховною Радою відповідного питання.

Призначення Голови Рахункової палати проводиться таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів. Кандидат на посаду Голови Рахункової палати вважається призначеним, якщо за результатами таємного голосування він отримав більшість голосів від конституційного складу Верховної Ради.

Головою Рахункової палати може бути громадянин України, який має вищу економічну або юридичну освіту, досвід професійної діяльності в галузі державного управління, державного контролю, економіки, фінансів, права, а також підтвердив свої професійні знання під час обговорення його кандидатури за спеціальною процедурою, встановленою відповідним комітетом Верховної Ради України згідно з чинним законодавством України.

Перший заступник і заступник Голови, головні контролери та Секретар Рахункової палати призначаються на посаду також Верховною Радою України, але за поданням Голови Рахункової палати, шляхом таємного голосування за списком терміном на 7 років у порядку, встановленому для призначення Голови Рахункової палати. На зазначені посади призначаються громадяни України, які мають вищу освіту та досвід професійної діяльності в галузі державного управління, державного контролю, економіки, фінансів, права.

Голова Рахункової палати, Перший заступник і заступник Голови Рахункової палати, головні контролери — керівники департаментів Рахункової палати і Секретар Рахункової палати не можуть бути народними депутатами України, членами Уряду України, займатися підприємницькою діяльністю, виконувати роботу за сумісництвом (крім викладацької, наукової та іншої творчої діяльності, здійснюваної у позаробочий час).

Головні контролери — керівники департаментів можуть бути достроково звільнені з посади, крім відставки або звільнення за власним бажанням, у разі незадовільного виконання ними своїх посадових обов'язків, порушення законодавства або зловживання своїм службовим становищем за поданням Колегії Рахункової палати, якщо таке рішення прийнято відкритим голосуванням більшістю голосів від конституційного складу Верховної Ради.

Уповноважений з прав людини (омбудсман) є посадовою особою, що уповноважена Верховною Радою України здійснювати від імені парламенту України контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Згідно з положеннями Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” від 23 грудня 1997 р. пропозиції щодо кандидатур(и) на посаду Уповноваженого вносять Голова Верховної Ради України або не менше однієї четвертої народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України. Відповідний комітет Верховної Ради подає парламенту свої висновки щодо кожної кандидатури на посаду Уповноваженого, відповідності її вимогам, встановленим законом для особи Уповноваженого, та про відсутність причин, які б перешкождали зайняттю нею цієї посади.

Зокрема, Уповноваженим може бути призначено громадянина України, який на день обрання досяг 40 років, володіє державною мовою, має високі моральні якості, досвід правозахисної діяльності та протягом останніх п'яти років проживає в Україні. Не може бути призначено Уповноваженим особу, яка має судимість за вчинення злочину, якщо ця судимість не погашена та не знята в установленому законом порядку.

Висування кандидатури для призначення на посаду Уповноваженого здійснюється у двадцятиденний строк з наступного дня після:

- а) закінчення строку, на який було призначено Уповноваженого, або припинення його повноважень чи звільнення;
- б) оголошення результатів голосування, якщо Уповноваженого не було призначено.

Голосування проводиться під час пленарних засідань Верховної Ради бюлетенями для таємного голосування, але не раніш як через десять днів і не пізніше ніж через двадцять днів після закінчення строку для висування кандидатів для участі у виборах.

Призначеним вважається той кандидат, за якого проголосувала більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради.

Якщо на посаду Уповноваженого було висунуто більше ніж два кандидати і жодного з них не було призначено, Верховна Рада України проводить повторне голосування по двох кандидатах, які отримали найбільшу кількість голосів. У разі якщо жоден із кандидатів на посаду Уповноваженого не набрав необхідної кількості голосів, знову проводиться висування кандидатур для призначення на посаду Уповноваженого.

При вступі на посаду Уповноважений на пленарному засіданні Верховної Ради складає присягу. Уповноважений призначається строком на п'ять років, його повноваження починаються з моменту складення присяги.

Звільнення з посади Уповноваженого з прав людини здійснюється за письмовим поданням Голови Верховної Ради України за наявності висновків відповідного комітету. Однак звільнення Уповноваженого з посади може також здійснюватися на вимогу не менш як однієї четвертої народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради за їх підписами, оформленими підписними листами депутатських фракцій (підписні листи подаються в оригіналах, підписи народних депутатів не відкликаються).

Верховна Рада України приймає рішення про звільнення Уповноваженого з прав людини відкритим голосуванням більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.

§ 7. Здійснення в Україні парламентського контролю. Порядок проведення парламентських слухань

Парламентський контроль — це особливий вид державного контролю, який здійснюється Верховною Радою України на підставі та у межах, визначених Конституцією і законами України, що дає змогу парламенту отримувати достовірну й об'єктивну інформацію про фактичне виконання своїх обов'язків і повноважень відповідними органами влади та їх посадовими особами, належним чином реагувати на виявлені порушення і, відтак, спрямований на забезпечення конституційної законності та державної дисципліни у сферах їх безпосередньої владно-управлінської діяльності.

Парламентський контроль Верховна Рада здійснює в межах власної компетенції щодо будь-яких об'єктів контролю, за винятком судів та правоохоронних органів при провадженні ними оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства, здійснення правосуддя за окремими категоріями справ.

Щодо таких об'єктів здійснюється *непрямої* (опосередкований) парламентський контроль, зокрема щодо Конституційного Суду України – при призначенні шести суддів Конституційного Суду, щодо судів загальної юрисдикції – при обранні суддів на посади безстроково, наданні згоди на арешт або затримання судді, призначенні трьох членів до складу Вищої ради юстиції і т. ін.

Непрямої парламентський контроль Верховна Рада здійснює також і щодо діяльності Президента України, зокрема при:

- заслуховуванні щорічних та позачергових послань Президента про внутрішнє і зовнішнє становище України і затвердженні рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків та міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Держбюджетом, здійсненні контролю за їх використанням;
- схваленні рішень глави держави про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України в іншу державу або про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;
- затвердженні Указів Президента України про введення воєнного або надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації;
- обговоренні подання Президента України про оголошення війни і укладення миру, рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань;
- наданні згоди на обов'язковість міжнародних договорів та денонсації міжнародних договорів України;
- прийнятті рішення про направлення до Президента України запиту на вимогу народного депутата, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України;

- здійсненні процедури усунення Президента України з поста в порядку імпичменту.

Прямий (безпосередній) парламентський контроль Верховна Рада України здійснює щодо:

- забезпечення конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина;
- діяльності Кабінету Міністрів України, Генерального прокурора України, інших державних органів та посадових осіб, які обираються, призначаються чи затверджуються Верховною Радою України або на призначення яких потрібна її згода;
- фінансово-економічної діяльності держави.

Парламентський контроль за забезпеченням прав, свобод та обов'язків людини і громадянина здійснюється Верховною Радою України через Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. Парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України здійснюється при розгляді та прийнятті рішення щодо схвалення Програми діяльності Уряду, затвердженні загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку та охорони довкілля, підготовку і виконання яких здійснює Кабінет Міністрів, призначення за поданням Президента Прем'єр-міністра України та за поданням останнього членів Кабінету Міністрів (за винятком тих, що призначаються за поданням глави держави), звітуванні членів Кабінету Міністрів за свою діяльність, розгляді питання про відповідальність Уряду, розгляді та прийнятті підготовленого Урядом проекту закону про Держбюджет та розгляду звіту Уряду про його виконання тощо.

Парламентський контроль за фінансово-економічною діяльністю держави здійснюється Верховною Радою на всіх стадіях бюджетного процесу та через Рахункову палату, а також при наданні згоди на призначення главою держави Голови Національного банку, при призначенні за поданням Прем'єр-міністра України Голови Антимонопольного комітету, Голови Фонду державного майна, звільнення зазначених осіб з посад, призначенні половини складу Ради Національного банку тощо.

Здійснення Верховною Радою парламентського контролю забезпечується діяльністю парламентських профільних комітетів, а також тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій. Спеціалізованими ж органами парламентського контролю є Уповнова-

жений Верховної Ради України з прав людини та Рахункова палата України.

Парламентський контроль за діяльністю уряду

Відповідно до ст. 85 Конституції України Верховна Рада України здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України. Контроль Верховної Ради за діяльністю Уряду України базується на схваленій нею Програмі діяльності уряду.

Програма діяльності Кабінету Міністрів України на строк його повноважень подається на розгляд Верховної Ради у місячний строк після сформування Уряду. Питання про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів розглядається на пленарному засіданні у 15-денний строк після її надходження до Верховної Ради.

Прем'єр-міністр України особисто представляє Програму діяльності Кабінету Міністрів України на пленарному засіданні парламенту, відповідає на запитання народних депутатів. За результатами розгляду Програми Верховна Рада України може схвалити Програму діяльності уряду або надати Кабінету Міністрів можливість доопрацювати цю Програму з урахуванням зауважень і пропозицій, висловлених при її обговоренні. Така можливість уряду може бути надана лише один раз.

У разі якщо Верховною Радою України за результатами розгляду Програми діяльності Кабінету Міністрів України не прийнято жодного із зазначених вище рішень, Програма діяльності уряду вважається несхваленою і протягом року цим Кабінетом Міністрів не подається до Верховної Ради. Програма діяльності уряду може бути повторно внесена на розгляд парламенту не раніш як через рік після дня її несхвалення.

Верховна Рада України один раз на рік розглядає **звіт Кабінету Міністрів** про хід і результати виконання схваленої нею Програми діяльності уряду. Такий звіт подається Кабінетом Міністрів України у 45-денний строк після закінчення календарного року. Одночасно зі звітом про виконання Державного бюджету Кабінет Міністрів також подає на розгляд Верховної Ради доповіді про хід і результати виконання затверджених нею загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля. Верховна Рада України за пропозицією Голови

Верховної Ради, або не менш як трьох комітетів, або не менш як однієї третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради може в будь-який час прийняти рішення про позачерговий звіт Кабінету Міністрів із названих вище питань.

Щорічний звіт Уряду про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів не пізніше як за 15 днів, а позачерговий звіт — не пізніше як за три дні до розгляду на парламентському пленарному засіданні передається профільним комітетам, а також надається народним депутатам. Цей звіт на засіданні Верховної Ради доповідає особисто Прем'єр-міністр України, а у разі його відсутності — Перший віце-прем'єр-міністр. Після заслуховування звіту та співдоповідей профільних комітетів проводиться обговорення звіту, за підсумками якого Верховна Рада приймає відповідну постанову.

У разі якщо діяльність Кабінету Міністрів України визнана незадовільною, Верховна Рада за умови додержання вимог ст. 87 Конституції України може прийняти **резолуцію недовіри** Кабінету Міністрів України. Питання про **відповідальність Кабінету Міністрів України** може бути внесене на розгляд Верховної Ради Президентом України або за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, підтриманою їх підписами.

Після внесення на розгляд Верховної Ради питання про відповідальність Кабінету Міністрів комітети відповідно до предметів їх відання у семиденний строк формулюють і направляють через апарат Верховної Ради питання до Уряду, на які вони хотіли б отримати відповіді до розгляду питання про його відповідальність. Кабінет Міністрів України у десятиденний строк після отримання вказаних запитань направляє комітетам відповіді на них, після одержання яких комітети розглядають питання про відповідальність Уряду України на своїх засіданнях.

Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України розглядається на пленарному засіданні Верховної Ради у 30-денний строк після дня його внесення. Розгляд цього питання починається з доповіді Президента України або народного депутата, уповноваженого групою народних депутатів, які ініціювали питання про відповідальність Уряду України. Після цього слово для виступів надається Прем'єр-міністру України, а в разі його відсутності з поважних причин — Першому віце-прем'єр-міністру. Після закінчення обговорен-

ня проводиться голосування щодо прийняття резолюції недовіри. Така резолюція вважається прийнятою, якщо за неї проголосувала більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.

Залишається лише додати, що питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою більше одного разу протягом однієї чергової парламентської сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності уряду або протягом останньої сесії Верховної Ради.

Верховна Рада за ініціативою парламентського комітету або суб'єкта права законодавчої ініціативи може прийняти рішення про проведення "*Дня Уряду України*" з будь-яких актуальних питань соціально-економічного розвитку, розвитку виробництва, внутрішньої і зовнішньої політики держави, додержання Урядом України вимог Конституції України, виконання законів, підготовки пропозицій щодо правового врегулювання важливих для суспільства економічних, соціальних, політичних і правових проблем.

Тематика "Дня Уряду" визначається Верховною Радою не пізніше як за 10 робочих днів до його проведення. Кожна депутатська фракція має право сформулювати і подати щодо кожної тематики не більше трьох запитань, на які представники Кабінету Міністрів мають надати відповіді під час проведення "Дня Уряду".

Не пізніше як за п'ять робочих днів до проведення "Дня Уряду України" Кабінет Міністрів надає відповідним комітетам та народним депутатам аналітичні та довідкові матеріали з питань, що розглядатимуться на "Дні Уряду".

"День Уряду України" проводиться на пленарних засіданнях Верховної Ради щомісяця кожного другого вівторка. Час, необхідний для проведення "Дня Уряду", встановлюється Верховною Радою.

Парламентський контроль за обігом бюджетних коштів

Контроль за виконанням Державного бюджету України, у тому числі бюджетів загальнодержавних цільових фондів, здійсненням фінансування загальнодержавних програм, збереженням і використанням майна, що є об'єктами права державної власності, організується і проводиться *Рахунковою палатою*. Він здійснюється на основі *річних і поточних планів*, які формуються з урахуванням усіх видів й

напрямів діяльності Рахункової палати та конкретних доручень Верховної Ради України і її профільних комітетів.

До плану роботи Рахункової палати обов'язково включається виконання звернень не менш як однієї третини конституційного складу Верховної Ради. При формуванні планів роботи Рахункової палати враховується обов'язковий розгляд звернень та пропозицій Президента України та Кабінету Міністрів України.

Позапланові контрольні заходи проводяться за рішеннями Колегії Рахункової палати на підставі постанов або протокольних доручень Верховної Ради України, звернень парламентських комітетів та запитів народних депутатів, по яких Верховна Рада приймає рішення.

Рахункова палата здійснює *перевірки* та *ревізії* відповідно до своїх функцій, визначених законом. У ході перевірок та ревізій на основі документального підтвердження їх результатів, достовірності бухгалтерського обліку і фінансової звітності визначаються своєчасність і достатність взаємних розрахунків об'єкта, що перевіряється, і Державного бюджету України. Якщо перевірка чи ревізія належить до компетенції як Рахункової палати, так й іншого державного контрольного органу, вона повинна проводитись ними спільно. За підсумками проведених перевірок і ревізій складаються звіти, за достовірність яких відповідні посадові особи Рахункової палати несуть персональну відповідальність.

Про результати проведених перевірок і ревізій Рахункова палата інформує Верховну Раду України, доводить до відома керівників відповідних центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій.

Про виявлені факти порушення закону, а також заподіяння державі шкоди Рахункова палата інформує парламент України, а у разі виявлення фактів привласнення грошових або матеріальних ресурсів, а також фактів корупції та інших зловживань, що тягнуть за собою адміністративну або кримінальну відповідальність, за рішенням Колегії негайно передає відповідні матеріали до правоохоронних органів та повідомляє про це Верховну Раду України.

Посадовим особам Рахункової палати забороняється втручатися в оперативну діяльність об'єктів, що перевіряються, а також оприлюднювати свої висновки до завершення перевірок чи ревізій та оформлення їх результатів актом, який затверджується Колегією Ра-

хункової палати. Відомості, що надаються посадовим особам Рахункової палати в ході перевірок та ревізій, не можуть бути використані з іншою метою або в іншому випадку, ніж це передбачено законом.

Рахункова палата, здійснюючи свою діяльність, зобов'язана за дорученням Верховної Ради України проводити *експертизу* і давати *висновки* щодо:

- проекту Державного бюджету України, обґрунтованості його дохідної та видаткової частин щодо обсягів державного внутрішнього і зовнішнього боргу та дефіциту Державного бюджету України, затверджених законом;
- окремих напрямів бюджетно-фінансової, грошово-кредитної політики, а також окремих питань бюджетного процесу за прямими дорученнями Верховної Ради України;
- проектів законодавчих та інших нормативних актів з питань бюджетно-фінансової та грошово-кредитної систем у разі, якщо вони направлені Верховною Радою України на експертизу у встановленому порядку і повинні бути внесені на її розгляд;
- проектів загальнодержавних цільових програм, які фінансуються з бюджетів або на які передбачено додаткове фінансування з Державного бюджету України;
- проектів програм Кабінету Міністрів України, на фінансування яких використовуються кошти Державного бюджету України;
- проектів міжнародних договорів України, що стосуються витрат з Державного бюджету України.

З усіх інших питань, віднесених до функцій Рахункової палати, Рахункова палата дає висновки або письмові відповіді за рішенням Колегії Рахункової палати про прийняття до виконання запиту і підготовку висновку на підставі доручень парламентських комітетів, звернень Президента, депутатських запитів і звернень народних депутатів, запитів Кабінету Міністрів і Міністерства фінансів України.

У разі неможливості виконання доручень, звернень та запитів Голова Рахункової палати повертає їх з обґрунтованою письмовою відповіддю, в якій з посиланням на чинне законодавство України зазначається причина невиконання доручення, звернення та запиту.

Висновки Рахункової палати не можуть містити політичних оцінок рішень, які приймаються Верховною Радою України та органами виконавчої влади в межах їх компетенції.

Рахункова палата за результатами проведених контрольних заходів направляє органам виконавчої влади, керівникам підприємств, установ і організацій, банків і кредитних установ, які перевірялись, **постанови та висновки**, затверджені Колегією Рахункової палати, для відповідного реагування і вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень, відшкодування збитків, завданих державі, поновлення правового режиму загальнодержавної власності та притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні законодавства України, безгосподарності та марнотратстві. Ці постанови та висновки повинні бути розглянуті у встановлений Колегією Рахункової палати термін, але не пізніше ніж протягом 15 календарних днів з дня їх отримання. Про заходи реагування на отримані постанови і висновки Колегія Рахункової палати повідомляється негайно.

Рахункова палата систематично аналізує підсумки планових і поточних контрольних заходів, **узагальнює** та досліджує причини і наслідки виявлених відхилень і порушень у процесі формування доходів та витрачання коштів Державного бюджету, зберігання та використання майна, що є об'єктами права державної власності, надання валютних і кредитно-фінансових ресурсів за їх цільовим призначенням. У ході аналізу і узагальнення інформації, яку отримує Рахункова палата під час здійснення перевірок, ревізій та обслідувань, вона розробляє і подає Верховній Раді України **пропозиції** про удосконалення законодавчих актів, що регулюють бюджетні, фінансово-кредитні та цивільно-правові відносини.

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює відповідно до Конституції України Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є:

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

- ❖ додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина 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.

Парламентські слухання

З метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання, у Верховній Раді України проводяться парламентські слухання. Вони проводяться в сесійний період, як правило, не більше одного разу на місяць у дні тижня, що відводиться для роботи в парламентських комітетах і депутатських фракціях.

Пропозиція щодо проведення парламентських слухань може бути внесена на основі рішення, прийнятого комітетом з відповідного питання, у вигляді проекту постанови Верховної Ради, в якому має визначатися тема парламентських слухань та дата їх проведення. Для обговорення на парламентських слуханнях може бути запропоновано лише одне тематичне питання.

Питання про проведення парламентських слухань включається до порядку денного парламентської сесії без голосування. Рішення про тему, день та час проведення парламентських слухань приймається Верховною Радою не пізніше як за 30 днів до їх проведення. У постанові про проведення парламентських слухань також зазначається комітет чи комітети, які здійснюють підготовку до проведення парламентських слухань, органи державної влади, які мають подати до парламенту необхідні інформаційно-аналітичні матеріали та підготувати доповідь з питання, що розглядається на слуханнях, порядок їх висвітлення у засобах масової інформації.

Пропозиції про проведення парламентських слухань з питань, які вже були предметом обговорення Верховної Ради поточного скликання, можуть бути внесені не раніше ніж через рік після проведення попередніх парламентських слухань з відповідної теми.

Для *участі* в парламентських слуханнях у Верховній Раді запрошуюються представники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій, інших об'єднань громадян, наукових установ, представники громадськості, які виявили бажання взяти в них участь і подали не пізніше як за п'ять днів відповідну заявку до комітету, що проводить підготовку до слухань. Список запрошених осіб та порядок проведення парламентських слухань вносяться для погодження з Головою Верховної Ради України не пізніше як за три дні до їх проведення.

Не пізніше як за п'ять днів до проведення парламентських слухань Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади, органи місцевого самоврядування та комітети відповідно до предметів їх відання надають народним депутатам аналітичні та довідкові матеріали з питань, що розглядатимуться на парламентських слуханнях. Інші учасники парламентських слухань отримують відповідні матеріали під час їх реєстрації.

Парламентські слухання, як правило, проводяться в залі засідань Верховної Ради. Парламентські слухання відкриває і веде Голова Верховної Ради України, Перший заступник або заступник Голови Верховної Ради.

Під час парламентських слухань заслуховуються доповіді з обговорюваної теми, відповіді на запитання та проводиться обговорення. При необхідності після доповіді та відповідей на запитання заслуховується співдоповідь представника комітету, відповідального за підготовку проведення парламентських слухань, після чого співдоповідач відповідає на запитання.

Після заслуховування доповіді та співдоповіді, відповідей на запитання проводиться загальне обговорення. У разі необхідності головуючим на засіданні може бути прийнято рішення про продовження обговорення, після завершення якого головуючий підбиває підсумки парламентських слухань.

Парламентські слухання проводяться гласно і відкрито з прямою радіотрансляцією, а при необхідності і телетрансляцією. За результатами парламентських слухань Верховна Рада приймає постанову, якою схвалює відповідні рекомендації.

Запитання для самоконтролю

1. В чому полягає сутність парламенту як органу державної влади? Які риси йому притаманні?
2. Охарактеризуйте парламент України як орган державної влади: яким чином він формується, які функції має, коли і за яких умов припиняються його повноваження? Доведіть або спростуйте: Верховна Рада України, яка припинила бути повноважною, продовжує функціонувати до моменту відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.
3. У яких формах організовує свою роботу Верховна Рада? Здійснення яких процедур вимагає підготовка проведення першої сесії новообраного парламенту?
4. Як формується порядок денний парламентської сесії? Які питання включаються до порядку денного роботи Верховної Ради позачергово і без голосування?
5. В чому полягає відмінність процедур повного і скороченого обговорення питань порядку денного на засіданнях Верховної Ради? У які способи здійснюється відкрите і таємне голосування по цих питаннях?
6. В яких формах парламент закріплює результати свого волевиявлення? Чи допускається законом можливість відхилення від передбачених законом процедур ухвалення парламентських рішень, і якщо так, то яким чином засвідчується така можливість у кожному конкретному випадку?
7. Хто має право вносити пропозиції відносно кандидатур на посаду Голови Верховної Ради України? Чи може бути переобрання спікера парламенту підставою для розгляду Верховною Радою питання про перебування на своїх посадах Першого віце-спікера та віце-спікера парламенту?
8. Як утворюються профільні комітети парламенту? За яким принципом відбувається квотування розподілу керівних посад парламентських комітетів?
9. Що таке парламентський контроль? Через які органи, в яких формах та у який спосіб Верховна Рада України здійснює контроль за діяльністю уряду, обігом бюджетних коштів, додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина?

ТЕМА 4. ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС

*Численність законів свідчить не на користь
звичай, а численність процесів —
не на користь законів.
П'єр Буаст*

§ 1. Поняття і основні риси законотворчості

У сучасному суспільстві люди і різного роду їх об'єднання постійно стикаються з правилами поведінки, зафіксованими в нормах законів і підзаконних актів — з їх вимогами, заборонами і дозволами, з необхідністю їх дотримання, виконання і застосування, з тими наслідками, які настають у разі їх порушення. Кожна держава встановлює у суспільних відносинах певний порядок, який з допомогою законодавства і режиму законності формулює їх в правових нормах, забезпечує, охороняє й захищає. Законодавство охоплює більшість сфер людської діяльності, розширює межі свого регулятивного впливу на суспільні відносини за рахунок ускладнення соціального буття і, як наслідок, появи нових типів людських відносин, безпосередньо супроводжуючи людей у їх спілкуванні один з одним.

Невід'ємну роль у формуванні і розвитку цього важливого соціально-правового інституту відіграє правотворчість, яка є складним соціальним явищем, що має управлінську природу, виступаючи однією з форм державної організації суспільства. Як і будь-який соціальний процес, це свідомо цілеспрямована діяльність, що здійснюється через право та правові норми. Кажучи про правотворчість як про явище соціально-юридичного характеру, не можна обмежувати його

лише функцією видання нормативних актів. Воно охоплює більш широке коло процесів: підготовку нормативних актів, виявлення існуючих потреб в правовому регулюванні, визначення оптимальних напрямку й характеру такого регулювання тощо.

Комплексний підхід до правотворчості вимагає розвитку реальних зв'язків між різними явищами, що беруть участь у формуванні права. Правотворчість — основна, первісна ланка механізму правового регулювання. Вона починається тоді, коли необхідність нововведень вже назріла і стала очевидною, а їх напрям визначено вектором суспільного розвитку. На цьому етапі в процес правотворення включаються компетентні органи держави.

Згідно з традиційною точкою зору правотворчість — це діяльність держави, спрямована на створення юридичних норм. Тож *правотворчий процес* можна визначити як порядок здійснення юридично значущих дій із підготовки, прийняття та опублікування нормативних актів, які процесуально оформлені, юридично опосередковані і носять офіційний характер.

Головне для правотворчості — вироблення і встановлення нових правових норм. У цьому передусім знаходить свій прояв призначення цієї форми державної діяльності. По суті своїй правотворчість — це піднесення державної волі до ступеня закону, до юридичних приписів, що мають загальнообов'язкове значення.

Отже, **правотворчість** — це організаційнооформлена діяльність держави із піднесення державної волі до рівня закону шляхом виявлення потреб у нормативно-правовому регулюванні певного типу суспільних відносин і створення відповідно до цих потреб нових правових норм, зміни і скасування діючих. Правотворчість є діяльністю із підготовки, затвердження й опублікування нормативних актів, що здійснюється компетентними органами держави. Як і будь-яка інша процесуальна діяльність, правотворчість являє собою офіційний порядок юридично значущих дій. Відтак, вона обумовлює виникнення низки взаємопов'язаних соціальних відносин, наприклад правовідносин з приводу підготовки і прийняття нормативного акта. Окрім того, правотворчість виникає лише за наявності певного юридичного факту. Підставою для активації механізму правотворчого процесу є прийняття офіційного рішення про підготовку проекту відповідного правового акта. В якій би формі це рішення не виражалось, воно також є юридичним актом, що породжує певні права та обов'язки. І саме з

моменту прийняття такого рішення виникає певне правовідношення, за якого усі дії із створення нормативного акта якісно відрізняються від тих, що передували ініціації його створення.

Видається очевидним, що найбільш вдалим є широке розуміння правотворчості, тобто виділення в ній як в процесі двох основних етапів. Перший — це попереднє формування державної волі, що зовні виражається у складанні проекту нормативно-правового акта. Цей етап складається з дій, які не породжують правових норм безпосередньо. Він створює основу для наступних дій, будучи передумовою прийняття нормативного акта. Другий етап — це офіційне піднесення державної волі до норми права, тобто прийняття і оприлюднення нормативного акта. На цьому етапі вирішальне значення має діяльність правотворчого органу. Зазначені етапи загалом притаманні усім видам правотворчості. Проте найбільш повно вони проявляються при створенні законів. Ця діяльність найбільш повно моделює правотворчий процес і найбільш точно відтворює на практиці його сутнісне призначення.

Варто додати, що законотворчість і правотворчість аж ніяк не тотожні поняття. Як відмежовують категорії “система права” і “система законодавства”, так само розрізняють і поняття “правотворчість” і “законотворчість”, які співвідносяться між собою як загальне і конкретне. На відміну від правотворчості метою законотворчості є створення закону (законодавчого акта). Тож **законотворчість** — це вид державної діяльності, за допомогою якої воля певної соціальної групи чи спільноти підноситься до ступеня закону і виражається у нормі права конкретних змісту й форми.

Законотворчість — це стрижень правотворчості, його найважливіша складова частина, тому їй притаманні риси, загальні для всіх видів правотворчості. Проте якщо правотворчість — це діяльність із підготовки, затвердження і оприлюднення нормативних актів, що здійснюється компетентними державними органами, то законотворчість — це діяльність із підготовки, затвердження та оприлюднення законодавчих актів держави.

Значна роль законодавства в житті окремого індивіда й суспільства в цілому припускає знання, перш за все, того, яким чином воно створюється, формується і розвивається, в чому суть законотворчості. Без такого знання виключається скільки-небудь успішна діяльність із створення законів.

Законотворчість передбачає наявність у законодавців не тільки загальної соціальної культури, а й вимагає від них спеціальних знань, певних навичок володіння мистецтвом формування і формулювання законодавчої волі, яких вони досить часто не мають. Ці знання в юридичній науці називають *законодавчою технікою*, яка являє собою певну систему вимог при створенні нормативно-правових приписів та їх систематизації.

Успішна діяльність із створення законів передусім залежить від правової культури законодавця, його істинно творчого ставлення до свого завдання, від рівня володіння юридичною наукою і прийомами законодавчої техніки. Сутність правової культури законодавця як складової загальної культури полягає у стилі мислення і відповідній дії, заснованій на визнанні і пізнанні загальнолюдських цінностей права, вимог законності і режиму правопорядку, відповідно до яких здійснюються законодавча діяльність і правореалізаційна практика.

В культурі законотворчості акумулюються різнобічні знання правової дійсності, її історії та перспектив розвитку, спеціальні знання про право і закон, їх вміле практичне використання.

Динамізм економічних, політичних і соціокультурних потреб сучасного суспільства ставить все нові й нові завдання правового опосередкування відповідного кола суспільних відносин. Багатогранність і глибока соціальна обумовленість цих завдань наочно виявляється вже простим перерахуванням проблем, що постають перед законотворчістю, а саме необхідністю:

- дослідження різних соціальних факторів, що обумовлюють потребу в нормативно-правовому регулюванні відповідних суспільних відносин;
- виявлення і ретельного обліку при створенні законів різно-рідних інтересів соціальних і національних спільностей, соціальних груп і суспільства в цілому, урахування їх особливостей, звичаїв і традицій;
- використання в процесі створення закону новітніх досягнень науки, техніки й культури;
- проведення порівняльного аналізу законопроекту не лише з аналогічними правовими настановами колишніх і діючих законодавчих систем інших держав, а й з іншими регуляторами суспільної життєдіяльності, існуючими в діяльнісній практиці;

- проведення в доцільних і можливих випадках спеціальних експериментів для визначення оптимального варіанту правового регулювання відповідних типів і груп суспільних відносин і вироблення найбільш ефективної форми правового впливу на ці відносини;
- виявлення зв'язку, визнання відповідності й взаємодії законопроекту з конкретною правовою системою і, передовсім, з її Основним Законом;
- удосконалення організаційних форм і процедур створення закону.

Такі об'ємні і трудомісткі завдання не можуть бути успішно реалізовані без творчого підходу до розв'язання їх законодавцем.

Законотворчість характеризується органічною єдністю трьох основних компонентів: пізнання, діяльності і результату, які в своїх діалектичних поєднаннях складають відносно завершений цикл законотворчості, услід за яким по висхідній лінії йдуть в тій самій послідовності аналогічні цикли, що створюють в своїй цілісності систему цього процесу. Насправді, для того щоби в законах адекватно відображалися процеси, які відбуваються в суспільстві, необхідно постійно виявляти, вивчати та вміло використовувати об'єктивні закономірності, що ці процеси спрямовують. Саме тому передумовою створення закону є пізнання тих складних умов, факторів і обставин, тих суспільних відносин, що мають місце на практиці, і правове регулювання яких диктується потребами соціального прогресу.

Однак обмеження законотворчості межами “чистого” пізнання, що не переходить в “діяльнісну сутність”, приховує в собі небезпеку обмеження його пасивним умоспогляданням. За пізнанням приходить і діяльність. Цей перехід не є прямолінійним і одноразовим. Він являє собою трудомістке багатоступеневе розгортання і конкретизацію знання в творенні потрібних суспільству законів. Лише після того, як усвідомлено потреби й цілі правового регулювання тих чи інших соціальних відносин, законодавець приймає рішення про перехід від пізнання до діяльності. Настає період створення самого закону, розділений на ряд стадій, регламентованих низкою встановлених законом процесуальних процедур.

Якщо пізнання в законотворчості є процесом перетворення об'єктивної дійсності на факт законодавчої свідомості, за яким слідує прийняття відповідного рішення, то втілення цього рішення в життя

являє собою зворотний процес, що передбачає перетворення законодавчої свідомості на об'єктивно існуючий закон. Тим самим підсумком законотворчості, її кінцевим продуктом виступає готовий закон. Але цей продукт — лише проміжний, початковий результат, услід за яким настає дія самого закону, що полягає в практичному регулюванні відповідних суспільних відносин. Вивчення дії закону дозволяє визначити його ефективність, доцільність, наукову обґрунтованість, що, в свою чергу, справляє зворотний вплив на законодавчий процес, дозволяючи уточнити, відкоригувати, доповнити чинне законодавство, підвищити його якісний рівень, збагатити його набутим практичним досвідом.

§ 2. Поняття, принципи і стадії законодавчого процесу

Відповідно до ст. 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України. Однією з найважливіших функцій парламенту є законодавча діяльність, тобто прийняття, зміна та скасування законів. Процедура розробки і прийняття законів називається **законодавчим процесом**.

Законодавчий процес являє собою особливий вид діяльності, що носить суто інтелектуальний характер¹, складний за своїм змістом, здійснюється у притаманних йому сутнісних формах з використанням спеціального юридичного “інструментарію” (методів), регламентований кількома видами правил, що визначають порядок підготовки, обговорення і прийняття законопроекту. Сутність законодавчого процесу складає формування державної волі, що виступає якісним змістом правових норм.

Законодавчий процес — це не тільки особлива форма державної діяльності із розробки і встановлення правових норм, а й творчий

¹ ...Законодавча діяльність вимагає уже відомого інтелектуального розвитку, який можливий лише в результаті тривалої просвітницької роботи. Необхідно вміти підмічати типові риси життєвих відносин, які потребують юридичного унормування, необхідно вміти знаходити належне нормування цих відносин, яке з успіхом вело би до мети, поставленої законодавцем, зрештою, необхідно вміти виразити знайдену юридичну норму у словесній формулі, яка би чітко й ясно передавала наміри законодавця (Хвостов В. М. Загальна теорія права. Елементарний нарис. — М., 1911.).

процес, побудований на засадничих принципах, що утворюють його логічну основу. В юридичній науці виділяють чотири основні **принципи** законодавчої діяльності:

- принцип адекватного відображення нормативно-правових потреб;
- принцип понятійної визначеності;
- принцип модальної збалансованості;
- принцип ретрибутивної забезпеченості.

Принцип адекватного відображення нормативно-правових потреб. У демократичному суспільстві об'єктивно необхідне визначає логічний прошарок законодавчого процесу. Кожна правова норма повинна мати свій логічний фундамент, зміст її має бути визначено закономірностями суспільного розвитку, обумовлено його реальними потребами.

Воля законодавця, як регулююча сторона його свідомості, повинна бути оптимально вмотивована. Мотивація є особливою логічною стадією законодавчого процесу. Тут завдання полягає в тому, аби створити надійний організаційно-правовий заслін невмотивованим (або недостатньо вмотивованим) законодавчим актам. Лише науково обґрунтований норматив може бути втілений в офіційну правову норму, і це має бути закріплено конституційно.

Не менш важливим є питання про підготовку плану законодавчих робіт на перспективу, який мав би на наступні два-три роки визначати тематику найважливіших законопроектів із вказівкою на те, хто і в які строки має їх підготувати. Деякі вчені зауважують, що в такому випадку знадобиться “мораторій” на деякі закони, що, так би мовити, забігли наперед, акти для збалансування їх приписів з реаліями політичного та економічного життя суспільства, його дійсними можливостями і ресурсним потенціалом.

Принцип понятійної визначеності. Мова закону — єдиний спосіб вираження думки законодавця, а правотворче мислення лежить в основі законодавчої діяльності. Тож мова — основний засіб формулювання правової норми.

Мова нормативно-правового акту має бути зрозумілою і загальнозживаною, але разом з тим їй належить бути чіткою, ясною і лаконічною. Логічність тексту закону — загальна вимога для процесу нормотворчості, досягається через ясність мови викладу. Вона має бути настільки простою, аби кожний пересічний громадянин міг би точно

і більш-менш правильно зрозуміти права і обов'язки, які породжує для нього правова норма, загальний зміст і сенс правового припису, і мати чітку настанову на його виконання. Але тут виникає небезпека надмірного спрощення правової мови, що може стати суттєвою перешкодою для вираження деяких тонкощів законодавчої регламентації. Відтак, на думку деяких фахівців, доступність мови можна виразити через два основних критерії:

- кожен має точно і правильно розуміти свої права і обов'язки, які породжує закон;
- кожен має розуміти загальний зміст юридичного припису у зв'язку з його призначенням в системі соціальних норм.

Лаконізм — ще одна основна вимога до мови законодавця. Вимога точності мови полягає в найбільш повному і правильному відображенні суті правового припису.

Правові визначення мають спиратися на певний консенсус. Слова і вислови, що мають юридичне значення, повинні використовуватися в одному і тому ж сенсі в усіх правових актах.

Окремі науковці справедливо вважають за необхідне встановити правило, за якого кожен новий термін повинен бути чітко визначений у тому нормативному акті, де він з'явився вперше, і внесений у відповідний перелік.

Ще одна необхідна вимога до правових визначень — вони мають бути дискурсивними, тобто такими, що знаходяться в загальному логічному зчепленні з попередніми загальноновизначеними визначеннями.

Принцип модальної збалансованості. Модальний феномен будь-якої нормативної реальності виражається, як правило, в модусах: “дозволено”, “обов'язково”, “заборонено” і т. ін. Правового характеру ці модальні сполучення набувають у суспільних відносинах, однією із сторін яких виступає влада. Ефективність функціонування таких відносин обумовлена тим, наскільки збалансовані, тобто в якому логічному відношенні знаходяться складові частини правової модальності, як вони узгоджуються між собою. Нормальне, соціально здорове законодавство — не довільний набір тієї чи іншої кількості нормативів. Кожен модус має конкретні логічні передумови. Будь-яке, навіть найменш значуще протиріччя в законодавстві — це функціональна похибка, прогалина, що деформує і дестабілізує правозастосовний процес.

Принцип ретрибутивної забезпеченості. Ретрибутивна забезпеченість є функціональною специфікою права, умовою його ефективної дії.

Закон без санкцій втрачає своє практичне призначення. Створюючи механізм юридичного захисту на випадок виникнення правопорушення, санкції визначають зміст і реальну функціональну силу принципу невідворотності юридичної ретрибуції, ігнорування якого чи непослідовне проведення в дію можуть призвести до деградації або навіть ліквідації самої правової державності як такої.

Будь-який диктатор може спиратися на формулу верховенства закону, знищуючи при цьому будь-яку тінь законності. В справжній правовій державі домінує справедливий закон. Ідея справедливості лежить в основі демократичної системи права, визначає культуру і специфіку взаємовідносин держави та її громадян, міру правової свободи або ж ретрибуції. Соціально несправедливе не повинно мати юридичної сили. Варто при цьому відзначити, що в правовій державі акти суспільного протесту, що не порушують громадського порядку, юридичним ретрибуціям не підлягають.

Як уже відзначалося, законодавчий процес являє собою сукупність юридично значущих дій, пов'язаних між собою. Він включає такі *стадії*:

- 1) **передпроектна стадія** — *стадія законодавчої ініціативи* — внесення пропозиції прийняти новий або внести зміни до діючого закону, що виходить від осіб чи установ, яким надано таке право;
- 2) **проектна стадія**:
 - а) ухвалення рішення про підготовку законопроекту;
 - б) доручення розробити законопроект;
 - в) розробка законопроекту і його попередня експертиза;
 - г) внесення законопроекту до парламенту, ухвалення його до розгляду:
 - попереднє обговорення законопроекту в парламентських профільних комітетах і спеціальних комісіяx;
 - розгляд альтернативних законопроектів;
 - д) в разі необхідності — винесення законопроекту:
 - на обговорення широкого кола кваліфікованих спеціалістів — проведення парламентських слухань, конференцій, “круглих столів” тощо;
 - на всенародне обговорення;
- 3) **стадія ухвалення законопроекту**:
 - а) обговорення і схвалення основних положень законопроекту;

- б) обговорення і схвалення законопроекту постатейно;
- в) обговорення і схвалення законопроекту в цілому;
- 4) **засвідчувальна стадія:**
 - а) підписання закону спікером парламенту та передача його на розгляд главі держави;
 - б) санкціонування (розгляд та підписання) закону главою держави;
- 5) **промульгація** (від лат. *promulgatio* — публічне оголошення) **закону:**
 - а) підготовка і видання уповноваженим органом (парламентом або главою держави) спеціального акта про введення закону в дію;
 - б) включення закону до державного реєстру нормативних актів, де вказується наданий йому реєстраційний номер;
 - в) публікація закону в офіційних друкарських виданнях;
- 6) **набрання чинності законом.**

Отже, першим етапом законодавчого процесу є **підготовка проекту закону**. Це найбільш складний і відповідальний момент створення правового акта. Як уже зазначалося, потреба у регулюванні суспільних відносин може виникнути з появою нових або суттєвою зміною існуючих суспільних відносин, що може бути обумовлено мінливою соціально-економічною ситуацією в державі. Як відомо, воля законодавця, як би широко не тлумачилося це поняття, формується під впливом низки об'єктивних закономірностей. Тому усвідомлення об'єктивної необхідності того чи іншого явища або процесу, його оцінка в суб'єктивній свідомості, співвіднесення з віддаленими і близькими цілями, виявлення можливості впливу права на прояв об'єктивних законів, застосування відповідних правових форм для реалізації прийнятого рішення — все це основні етапи прийняття правотворчого рішення.

Прийняття рішення про підготовку законопроекту знаменує собою початок законодавчого процесу. Із прийняттям такого рішення визначається тематична спрямованість майбутнього акта, його загальний орієнтир. Дуже багато залежить від того, який законопроект буде спочатку, коли запропоновано основну його ідею і наскільки він відповідає реальним суспільним потребам.

За запропонованим до розробки законопроектом попередньо складається його концепція. До змісту концепції законопроекту

включаються такі його параметри, як загальний зміст, основні ідеї, характеристика і орієнтовний план. В залежності від наукової обґрунтованості такої концепції визначаються строки прийняття акта, перевіряються його якість та ефективність. У концепції нормативного акта вказується також належність його до певного ієрархічного рівня правової системи, що видається особливо важливим на даному етапі його формування.

Сам процес підготовки проекту законодавчого акта складається з низки стадій, серед яких можна виокремити:

- а) створення концепції майбутнього закону;
- б) аналіз існуючих норм, що регулюють конкретні відносини, і вивчення відповідного іноземного досвіду;
- в) безпосередня робота над текстом законопроекту;
- г) експертиза готового законопроекту.

Особливу увагу слід приділити розробці *концепції майбутнього закону* – її економічному і соціально-політичному контексту, коли важливо знайти об'єктивно необхідне поєднання юридичного і практичного змісту акта, що потребує залучення як юристів, так і фахівців у інших галузях знань (економістів, соціологів, психологів). При розробці законопроекту потрібно також використовувати іноземний досвід правового розв'язання даного законодавчого питання. Однак тут слід уникати копіювання іноземних законів або міжнародних договорів, що найчастіше й відбувається. Зміст закону має відповідати об'єктивним потребам часу і тим економічним умовам, що мають місце у конкретній країні, конкретній державно-політичній системі, а окрім того, враховувати національний менталітет і особливості існуючої в державі системи правозастосування.

В процесі складання проектів деяких законів виникає необхідність підготувати інші акти, що розвивають і конкретизують (деталізують) ці закони. Зазвичай в тексті основного закону вирішується питання про підготовку і прийняття таких актів, передбачаються положення про порядок їх оприлюднення і введення в дію. Але це ще не гарантує своєчасної підготовки усього комплексу норм для розв'язання конкретного соціального питання.

Обговорення, дороблення і узгодження проекту – це стадія, що завершує підготовчий етап. Сутність процедури полягає в детальному і всебічному обговоренні проекту робочою групою експертів із залученням до цього процесу найбільш кваліфікованих спеціалістів.

Пропозиції і зауваження, висловлені під час обговорення, узагальнюються, й у відповідності з ними проект остаточно доопрацьовується і редагується.

Після цього він розглядається тим органом чи комісією, якій доручено безпосередню підготовку проекту і внесення його на затвердження законодавчого органу.

Низка проектів проходить особливі, додаткові стадії підготовки, що може бути обумовлено їхньою виключною важливістю і значущістю для регулювання певного кола суспільних відносин. У практиці підготовки законопроекту нерідко проводиться його всенародне обговорення. Підготовка проекту завершується прийняттям органом, який його готує, рішення про *направлення законопроекту на розгляд законодавчого органу*.

Факт внесення опрацьованого і підготовленого законопроекту до законодавчого органу має офіційне юридичне значення. З цього моменту перший етап процесу законотворчості — період попереднього формування і вироблення державної волі, змінюється наступним етапом — стадією закріплення цієї волі в конкретних нормах права. Правовідносини із вироблення початкового тексту закону на цьому етапі вичерпуються, але виникають нові, пов'язані з розглядом проекту в офіційному порядку і прийняттям щодо нього відповідного рішення.

Затвердження законопроекту є центральною стадією законодавчого процесу, адже саме на цьому етапі відбувається надання державній волі значення правила, що знаходиться в тексті законопроекту. Можна виділити чотири основні стадії “офіційного проходження” закону:

- а) внесення законопроекту на розгляд законодавчого органу;
- б) безпосереднє обговорення законопроекту;
- в) прийняття закону;
- г) оприлюднення ухваленого закону.

В юридичній науці прийнято виділяти два види внесення законопроекту на розгляд законодавчого органу. Перший являє собою *кооперативне внесення*, коли законодавчий орган зобов'язаний розглянути поставлене питання, оскільки зв'язаний волевиявленням ініціатора законопроекту. Другий — це *факультативне внесення*, коли лише від самого законодавчого органу залежить, включати до свого порядку денного внесений законопроект або залишити його без роз-

гляду, чи направити його на доопрацювання або редагування відповідальному за його підготовку комітету чи комісії.

Така градація необхідна для характеристики права законодавчої ініціативи. З цього приводу традиційно висловлюються дві точки зору: згідно з першою з них, під “правом законодавчої ініціативи слід розуміти можливість вносити проект на розгляд представницького органу влади”. Прихильники другої точки зору дають більш широке тлумачення. Вони включають сюди “право вносити готові законопроекти і пропозиції щодо розробки і прийняття нових законів, скасування або зміни діючих”.

Визначальним елементом права законодавчої ініціативи є його суб’єктний склад. Встановити носія права законодавчої ініціативи нескладно. Складніше встановити, хто є суб’єктом стосовно цього права. Правовідношення законодавчої ініціативи як суб’єктивне право і кореспондуючий йому обов’язок виникає лише в тому випадку, коли внесено законопроект і коли він та додані до нього супровідні документи відповідають встановленим законом процедурно-процесуальним вимогам.

Право законодавчої ініціативи виникає лише з моменту внесення законопроекту. Цьому праву відповідає обов’язок законодавчого органу прийняти внесений проект і включити його розгляд до порядку денного свого найближчого засідання, розглянути його і ухвалити щодо нього своє рішення.

Слід враховувати, що законодавча ініціатива не передбачає обов’язку законодавчого органу схвалити запропонований проект, тим паче в тому вигляді, в якому його подано до розгляду. Існування такого обов’язку було б посяганням на верховенство і незалежність законодавчої влади. Але при реалізації права законодавчої ініціативи законодавчий орган зв’язаний волевиявленням суб’єкта цього права, а відтак, повинен буде розглянути поданий йому законопроект і прийняти щодо нього певне рішення. Цим законодавча ініціатива відрізняється від інших видів законотворчих пропозицій і ініціатив.

Наступна стадія — **обговорення проекту закону** на засіданні законодавчого органу, що дає можливість повно і всебічно ознайомитися із законопроектом, висловити з приводу нього свої думки й погляди, внести необхідні зміни і поправки, і в результаті сформувані найбільш доцільний і оптимальний варіант законодавчого акта.

Процес створення закону завершується його *публікацією*. Щоб стати загальнообов'язковим велінням держави, правова норма повинна об'єктивуватися в загальнодоступних друкованих засобах масової інформації, і ця очевидна умова видається особливо важливою в контексті принципу гласності і відкритості у діяльності органів публічної влади.

Оприлюднення законів є головною передумовою набрання ними чинності і юридичною підставою презумпції знання законів. Опублікування є встановлений законом спосіб доведення до загального відома громадян та їх об'єднань, державних органів та їх посадових осіб прийнятого законодавчого акту, що полягає, як правило, у поміщенні повного і автентичного його тексту у загальнодоступному, офіційному друкованому засобі масової інформації.

В Україні **законодавчий процес** складається з таких основних стадій:

- 1) законодавча ініціатива;
- 2) розробка законопроекту і його попередня експертиза;
- 3) обговорення законопроекту в комітетах Верховної Ради України;
- 4) розгляд законопроекту на пленарному засіданні Верховної Ради України;
- 5) ухвалення законопроекту;
- 6) підписання закону Головою Верховної Ради України та його передача на розгляд Президенту України;
- 7) розгляд і підписання закону Президентом України;
- 8) публікація закону;
- 9) набрання чинності законом.

§ 3. Порядок здійснення права законодавчої ініціативи

Законодавча ініціатива — це пропозиція прийняти новий або внести зміни до діючого закону, що виходить від осіб чи установ, яким надано таке право.

Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президенту України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України має виключне право на внесення проекту закону про Державний бюджет України.

Проект закону про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України вносить Президент України або Кабінет Міністрів України.

Право законодавчої ініціативи **здійснюється шляхом** внесення до Верховної Ради:

- а) *законопроектів* — проекти законів, постанов Верховної Ради, які містять положення нормативного характеру;
- б) *проектів актів* Верховної Ради — проекти постанов, резолюцій, декларацій, звернень, заяв, що впливають з установчих, організаційних, контрольних та інших функцій Верховної Ради;
- в) *пропозицій до законопроектів* — внесення змін до тексту законопроекту (статей, їх частин, пунктів, речень), зміни порядку розміщення, об'єднання розділів, глав, статей, їх частин і пунктів, а також виділення тих чи інших положень в окремі розділи, глави, статті;
- г) *поправок до законопроектів* — внесення виправлень, уточнень, усунення помилок, суперечностей у тексті законопроекту.

Пропозиції вносяться письмово до законопроекту, який готується до другого читання, в такій редакції, щоб щодо них можна було відповісти “так” або “ні”.

Пропозиція щодо структурних частин законопроекту має містити послідовно викладені назви розділів, глав, а в разі необхідності — статей, частин чи пунктів законопроекту.

Поправка може бути внесена письмово до законопроекту, який готується до другого і третього читань, а також усно під час розгляду законопроекту в другому читанні на пленарному засіданні Верховної Ради.

Законопроект має бути **оформлений** відповідно до вимог закону. Він подається до Верховної Ради за підписом особи, яка має право законодавчої ініціативи або представляє орган, наділений таким правом. Якщо законопроект ініційовано кількома народними депутатами, ініціатором його внесення вважається народний депутат, прізвище (підпис) якого на ньому зазначено першим. У разі якщо зазначений народний депутат відкликає свій підпис, ініціатором вважається той, чье прізвище є наступним.

Ініціатор внесення чи представник суб'єкта права законодавчої ініціативи має право на доповідь законопроекту на пленарному за-

сіданні Верховної Ради та на засіданні головного комітету чи тимчасової спеціальної комісії з цього питання.

Законопроект, щодо якого Верховною Радою приймалося рішення стосовно вимог до його основних положень, принципів чи критеріїв, повинен відповідати цим вимогам.

Законопроект, у якому пропонується внести зміни до закону (законів), не може поєднуватися зі змінами до Конституції України. Законопроект може передбачати внесення змін лише до тексту первинного законодавчого акта (закону, кодексу, основ законодавства тощо), а не до закону про внесення змін до цього законодавчого акта.

Кожен законопроект повинен містити положення щодо порядку набрання ним чинності.

Якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі “Перехідні положення” цього законопроекту або у одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті. До законопроекту обов’язково додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень такого законопроекту в разі його прийняття.

Законопроект вноситься на реєстрацію разом із низкою **супровідних документів**, зокрема, з проектом постанови, яку пропонується Верховній Раді прийняти за результатами його розгляду, списком авторів законопроекту, пропозицією щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні та *пояснювальною запискою*, яка має містити:

- обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства;
- обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття;
- інші відомості, необхідні для розгляду законопроекту.

Зазначені документи подаються письмово разом з їх електронним файлом.

У разі внесення законопроекту, реалізація якого впливає на видаткову та/або дохідну частину державного чи місцевих бюджетів, до нього додаються фінансово-економічне обґрунтування (розрахунок розміру витрат) та пропозиція щодо покриття цих витрат. Якщо

реалізація законопроекту не впливає на видаткову та/або дохідну частину державного чи місцевих бюджетів, про це зазначається в пояснювальній записці.

У разі внесення законопроекту, остаточне прийняття рішення щодо якого можливе лише за результатами референдуму, ця обставина повинна бути зазначена у пояснювальній записці.

До законопроекту про внесення змін до законів додається *порівняльна таблиця*, яка містить редакцію відповідних положень (статей, частин, пунктів, абзаців тощо) чинного закону та нову його редакцію з урахуванням запропонованих змін.

Якщо законопроект вноситься за погодженням з відповідними органами виконавчої чи судової влади, до нього додається таке погодження.

Законопроект, внесений до Верховної Ради з дотриманням усіх наведених вимог, **реєструється** в апараті Верховної Ради в день його внесення. У прийнятті на реєстрацію законопроекту може бути відмовлено у разі, якщо він поданий з порушенням цих вимог, а також якщо законопроект є альтернативним і вноситься з порушенням строків, визначених Регламентом Верховної Ради.

Пропозиції, поправки, висновки до законопроектів подаються до апарату Верховної Ради або безпосередньо до комітету чи до тимчасової спеціальної комісії, які визначені головними з відповідних законопроектів.

Усі зареєстровані законопроекти та супровідні документи вводяться апаратом Верховної Ради до бази даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради.

§ 4. Попередній розгляд та експертиза законопроектів

Кожен законопроект після його реєстрації не пізніше як у п'ятиденний строк направляється Головою Верховної Ради України або його Першим заступником чи заступником у бюджетний комітет для проведення експертизи щодо його впливу на дохідну та/або видаткову частину бюджетів та виконання закону про Державний бюджет України в поточному бюджетному періоді, та в комітет, який визначається головним з підготовки і попереднього розгляду законопроекту (*головний комітет*). У разі якщо для підготовки і по-

переднього розгляду, доопрацювання законопроектів Верховна Рада приймає рішення про утворення тимчасової спеціальної комісії, така комісія здійснює функції головного комітету з цих питань.

Головний комітет не пізніше як у тридцятиденний строк попередньо розглядає законопроект і ухвалює *висновок* щодо доцільності включення його до порядку денного сесії Верховної Ради. До висновку головного комітету додається висновок бюджетного комітету, який має бути поданий до головного комітету не пізніше як у чотирнадцятиденний строк з дня отримання законопроекту для надання висновку.

До **попереднього розгляду** законопроекту головний комітет на своєму засіданні може запропонувати Кабінету Міністрів України, міністерствам, іншим державним органам, об'єднанням громадян висловити свою думку щодо доцільності його прийняття. Для попереднього розгляду законопроекту на засідання головного комітету запрошується ініціатор внесення законопроекту чи представник суб'єкта права законодавчої ініціативи, а в разі необхідності — представники Кабінету Міністрів, міністерств, інших державних органів, об'єднань громадян, а також експерти, фахівці та інші особи. Інші комітети за зверненням головного комітету або з власної ініціативи розглядають законопроект і направляють свої висновки до головного комітету.

Голова Верховної Ради України або його Перший заступник чи заступник за наявності передбачених законом підстав за пропозицією головного комітету чи тимчасової спеціальної комісії або Погоджувальної ради може *повернути* внесений законопроект суб'єкту права законодавчої ініціативи без його розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради. Підставами для такого повернення є:

- 1) висновок комітету, до предмета відання якого належать питання конституційного права, про те, що законопроект суперечить положенням Конституції України, крім випадків, коли він стосується внесення змін до Конституції;
- 2) невідповідність оформлення законопроекту встановленим законом та іншими нормативно-правовими актами вимогам;
- 3) відсутність фінансово-економічного обґрунтування законопроекту, якщо головний комітет чи відповідна тимчасова спеціальна комісія не вважають за можливе розглядати його без такого обґрунтування;

- 4) наявність прийнятого в першому читанні законопроекту, щодо якого внесений проект є альтернативним;
- 5) відхилення на поточній сесії Верховної Ради законопроекту, положення якого дослівно або по суті повторюють поданий законопроект.

Повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи здійснюється в п'ятнадцятиденний строк після отримання висновку головного комітету чи відповідної тимчасової спеціальної комісії з повідомленням про причину повернення. Повернені законопроекти можуть бути повторно внесені на розгляд Верховної Ради за умови усунення недоліків, що стали підставою для їх повернення.

На пленарному засіданні Верховної Ради розглядаються лише законопроекти, включені до порядку денного сесії Верховної Ради. Питання про *включення законопроекту до порядку денного сесії* розглядається Верховною Радою протягом 30 днів після ухвалення висновку головного комітету чи тимчасової спеціальної комісії. Якщо цей комітет у визначений законом строк не ухвалить висновку щодо включення відповідного законопроекту до порядку денного сесії Верховної Ради, остання в п'ятнадцятиденний строк після письмового звернення з цього приводу суб'єкта права законодавчої ініціативи розглядає питання щодо законопроекту на пленарному засіданні та приймає рішення про включення його до порядку денного або про надання головному комітету додаткового часу для підготовки висновку щодо нього.

За процедурним рішенням Верховної Ради для *невідкладного розгляду* може бути включено до порядку денного пленарного засідання (без додаткового включення до порядку денного сесії) законопроект, якщо він був підготовлений для термінового розгляду на виконання відповідного доручення Верховної Ради.

Невідкладними є законопроекти, що визначені Президентом України або рішенням Верховної Ради як такі. Верховна Рада може прийняти рішення про визначення законопроекту невідкладним після включення його до порядку денного сесії Верховної Ради або в ході його наступного розгляду.

Верховна Рада може прийняти рішення щодо законопроектів, визначених як невідкладні, про одноразове відхилення (*ad hoc*) від процедури розгляду, передбаченої її Регламентом, і скоротити строки внесення альтернативних законопроектів, внесення пропозицій і по-

правок, а також строки надання законопроекту народним депутатам до його розгляду в тому чи іншому читанні. Тут варто відзначити, що скорочення зазначених строків більш як наполовину не допускається.

Законопроект, визначений як невідкладний, після завершення його попереднього розгляду чи доопрацювання включається до порядку денного найближчого пленарного засідання Верховної Ради і розглядається позачергово.

Щодо кожного законопроекту, включеного до порядку денного сесії Верховної Ради, апарат Верховної Ради та головний комітет ведуть *справу законопроекту*. Вона містить документи, внесені в порядку законодавчої ініціативи, документи, підготовлені в процесі розробки, розгляду, доопрацювання, прийняття відповідного законопроекту, а також документи, які підготовлені органами Верховної Ради, державними органами, установами і організаціями за зверненням парламенту.

Усі внесені до Верховної Ради законопроекти після їх реєстрації не пізніш як у п'ятиденний строк *надаються* народним депутатам. Після попереднього розгляду законопроекту у головному комітеті народним депутатам надаються також відповідні висновки головного комітету та висновки інших комітетів щодо цього законопроекту.

Поряд з основним також можуть подаватися альтернативні законопроекти. *Альтернативними* вважаються *законопроекти*, які містять положення, що регулюють однакове коло питань та повторюють за суттю положення щодо регулювання одних і тих же суспільних відносин. Альтернативний законопроект може бути внесений не пізніш як у чотирнадцятиденний строк після дня надання народним депутатам першого законопроекту з відповідного питання.

Альтернативні законопроекти до повторного першого читання можуть бути внесені в десятиденний строк з дня направлення на повторне перше читання законопроекту, щодо якого він є альтернативним. Після прийняття законопроекту в першому читанні внесення альтернативних законопроектів щодо нього не допускається.

Законопроекти розглядаються Верховною Радою, як правило, за *процедурою трьох читань*. Розгляд і прийняття законопроекту за такою процедурою включає:

- 1) *перше читання* — обговорення основних принципів, положень, критеріїв, структури законопроекту та прийняття його за основу;

- 2) *друге читання* — постатейне обговорення і прийняття законопроекту у другому читанні;
- 3) *третє читання* — прийняття законопроекту, який потребує доопрацювання та узгодження, в цілому.

Рішення про проведення повторних перших, других читань законопроектів Верховна Рада може приймати не більше двох разів.

За рішенням Верховної Ради допускається остаточне прийняття законопроекту (крім проектів кодексів і законопроектів, які містять понад 100 статей, пунктів) відразу після першого чи другого читання, якщо законопроект визнано таким, що не потребує доопрацювання, та якщо не надійшло зауважень щодо його змісту від народних депутатів, інших суб'єктів права законодавчої ініціативи, юридичного чи експертного підрозділів апарату Верховної Ради.

Законопроекти, підготовлені для розгляду Верховною Радою в другому та третьому читаннях, надаються народним депутатам у вигляді *порівняльних таблиць*, а до законопроектів про внесення змін до законів порівняльні таблиці надаються для розгляду Верховною Радою і в першому читанні.

За дорученням Голови Верховної Ради України або його Першого заступника чи заступника або за рішенням головного комітету законопроект направляється на наукову, юридичну чи іншу **експертизу**, проведення інформаційного чи наукового дослідження.

Зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроект при підготовці до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення *наукової експертизи*, а при підготовці до всіх наступних читань — для проведення *юридичної експертизи* та *редакційного опрацювання* у відповідні структурні підрозділи апарату Верховної Ради. Остаточна юридична експертиза і редакційне опрацювання здійснюються після прийняття акта Верховної Ради в цілому.

Окрім законопроекти можуть направлятися для одержання *експертних висновків* до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій, а також окремих фахівців. Експертні висновки повинні бути подані до Верховної Ради не пізніше 14 днів з дня надходження такого звернення від посадових осіб та органів Верховної Ради. Якщо в установлені строки висновки не одержано, вважається, що зауваження відсутні.

Висновки, підготовлені за результатами експертизи, направляються головному комітету для врахування при розгляді законопроекту та прийняття рішення стосовно подальшої роботи над ним.

Законопроекти, не прийняті Верховною Радою попереднього скликання в першому читанні за основу, вважаються **знятими з розгляду** і не розглядаються Верховною Радою нового скликання.

Верховна Рада своїм рішенням може зняти законопроект з розгляду, якщо внаслідок прийняття інших законодавчих актів чи з інших причин законопроект втратив свою актуальність.

У разі прийняття Верховною Радою за основу одного з альтернативних законопроектів інші альтернативні законопроекти знімаються з розгляду без прийняття про це окремого рішення.

Знятими з розгляду вважаються також *відкликані* та *відхилені* законопроекти.

Законопроект може бути **відкликаний** суб'єктом права законодавчої ініціативи, який його вніс, до включення такого законопроекту до порядку денного парламентської сесії. Законопроект, уже включений до порядку денного сесії до його прийняття Верховною Радою в першому читанні за основу, може бути відкликаний за її власним рішенням і знятий з розгляду.

Законопроект також вважається відкликаним, якщо:

- а) він внесений та не прийнятий до закінчення строку повноважень Верховної Ради відповідного скликання в першому читанні;
- б) до його прийняття в першому читанні народний депутат — ініціатор його внесення, достроково припинив свої депутатські повноваження;
- в) він внесений Президентом України або Кабінетом Міністрів України, і до його прийняття в першому читанні за основу повноваження Президента України або Кабінету Міністрів України були припинені.

Голова Верховної Ради України попереднього скликання подає новообраній Верховній Раді перелік законопроектів, законів, повернутих з пропозиціями Президента України, розгляд яких не було завершено прийняттям остаточного рішення щодо них Верховною Радою попереднього скликання. До переліку додаються звіт про виконану роботу щодо підготовки та розгляду цих питань, а також справи незавершених законопроектів. Прийняті Верховною Радою попереднього

скликання в першому чи наступних читаннях законопроекти, але не прийняті в цілому, готуються і розглядаються Верховною Радою нового скликання за процедурою підготовки до другого читання.

Законопроект вважається **відхиленим**, якщо запропоновані рішення на його підтримку не отримали необхідної кількості голосів народних депутатів. Відхилений Верховною Радою законопроект або законопроект, що повторює його за суттю, не може бути внесений на поточній та наступній за нею позачерговій сесіях Верховної Ради відповідного скликання.

Відхилений законопроект, так само як і відкликаний, знімається з розгляду і виключається з бази даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради.

§ 5. Розгляд законопроектів у першому читанні

Після включення законопроекту до порядку денного сесії Верховної Ради підготовка його до першого читання здійснюється головним комітетом. *Альтернативні законопроекти* розглядаються, як правило, в порядку черговості їх внесення. При розгляді альтернативних законопроектів головний комітет може рекомендувати Верховній Раді взяти за основу один із них або підготувати інший законопроект, який вноситься на розгляд Верховної Ради народними депутатами — членами цього комітету. При підготовці законопроекту до першого читання головний комітет може викласти в ньому альтернативні варіанти спірних положень.

Верховна Рада розглядає альтернативні законопроекти на пленарному засіданні одночасно з основним законопроектом.

За наслідками підготовки законопроекту до розгляду в першому читанні головний комітет ухвалює **висновок**, який має містити:

- а) пропозицію про прийняття Верховною Радою щодо відповідного законопроекту (кожного з альтернативних законопроектів у разі їх внесення) одного з рішень, передбачених законом, та обґрунтування такої пропозиції;
- б) пропозицію щодо перенесення розгляду законопроекту (у разі необхідності).

У разі розгляду альтернативних законопроектів головний комітет може внести пропозицію про попереднє визначення Верховною

Радою основних положень, принципів, критеріїв та його структурних частин, на яких має ґрунтуватися відповідний законопроект.

У разі якщо законопроект потребує фінансово-економічного обґрунтування, до висновку головного комітету обов'язково додається висновок бюджетного комітету щодо повноти та достовірності такого обґрунтування. Головний комітет може також долучити одержані висновки Кабінету Міністрів України та інших комітетів Верховної Ради з цього питання.

Якщо у висновках комітетів, яким Верховною Радою було доручено попередній розгляд законопроекту, є розбіжності, головний комітет вживає заходів щодо їх врегулювання. Питання, з приводу яких комітетами не досягнуто згоди, вносяться на розгляд Верховної Ради.

Висновок, підготовлений головним комітетом до першого читання законопроекту, висновки відповідних комітетів та інші супровідні документи до нього надаються народним депутатам не пізніше як за сім днів до дня розгляду цього законопроекту на пленарному засіданні Верховної Ради.

Розгляд законопроекту *в першому читанні*, як правило, проводиться за процедурою повного обговорення. Однак Верховна Рада може прийняти процедурне рішення про обговорення проекту і за скороченою процедурою. Останнє не допускається при розгляді проектів кодексів та інших законопроектів, у яких кількість статей, пунктів понад 100. Після завершення обговорення законопроекту в першому читанні проводиться голосування щодо прийняття одного з таких рішень:

- 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 перше 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 ура-

хуванням наслідків обговорення і подання на повторне перше читання.

Верховна Рада після прийняття законопроекту за основу може прийняти рішення про прийняття законопроекту в цілому.

Законопроект вважається *відхиленим*, якщо жодне із зазначених вище рішень не підтримано необхідною кількістю голосів народних депутатів.

Законопроект на **повторне перше читання** подається у визначений Верховною Радою строк, але не пізніше 30 днів після дня його попереднього розгляду, у новій редакції, підготовлений головним комітетом та/або суб'єктом права законодавчої ініціативи, з висновками головного та інших комітетів і розглядається в такому самому порядку, що передбачений законом для розгляду законопроектів у першому читанні.

До *повторного першого читання* законопроекту пропозиції до законопроекту вносяться в десятиденний строк після дня попереднього першого читання цього законопроекту. До повторного першого читання законопроекту вносяться пропозиції лише щодо його основних положень, принципів, критеріїв.

Строки подання на повторне перше читання законопроекту, щодо якого прийнято рішення про всенародне обговорення, визначаються окремою постановою Верховної Ради.

Головний комітет та/або суб'єкт права законодавчої ініціативи, які відповідно до рішення Верховної Ради підготували законопроект на повторне перше читання, мають право на доповідь.

§ 6. Розгляд законопроектів у другому читанні

Пропозиції та поправки для підготовки законопроекту до другого читання вносяться в чотирнадцятиденний строк після дня прийняття законопроекту в першому читанні за основу. До повторного другого читання законопроекту пропозиції та поправки вносяться в десятиденний строк після дня попереднього другого читання.

Законопроект, підготовлений до другого чи повторного другого читання, висновок головного комітету та інші супровідні документи до нього надаються народним депутатам не пізніш як за десять днів до дня розгляду цього законопроекту на пленарному засіданні

Верховної Ради. Цей законопроект має бути завізований головою головного комітету, керівником секретаріату цього комітету та керівниками юридичного і редакційного підрозділів апарату Верховної Ради.

Законопроект, підготовлений до другого читання, подається у вигляді *порівняльної таблиці*, яка має містити:

- 1) текст законопроекту, прийнятого за основу;
- 2) усі внесені та невідкликані пропозиції, поправки, що мають суцільну нумерацію і розміщуються нарівні з відповідними статтями законопроекту, із зазначенням ініціаторів їх внесення — суб'єктів права законодавчої ініціативи;
- 3) висновок головного комітету щодо внесених пропозицій, поправок;
- 4) остаточну редакцію статей законопроекту, що пропонується головним комітетом для прийняття у другому читанні.

Якщо з тих чи інших причин не всі пропозиції, поправки включені до порівняльної таблиці, головним комітетом готується і подається додаткова порівняльна таблиця. Якщо головний комітет не прийняв рішення щодо тієї чи іншої пропозиції чи поправки до законопроекту, то остаточна редакція тексту законопроекту в цій частині залишається комітетом в редакції першого читання.

Під час розгляду законопроекту *в другому читанні* Верховна Рада проводить його постатейне обговорення та голосування. У разі необхідності можуть обговорюватися і ставитися на голосування окремі частини, пункти, підпункти, речення або статті. Верховна Рада може прийняти процедурне рішення про розгляд законопроекту розділами, частинами з проведенням щодо них самостійного обговорення і голосування.

За наполяганням ініціатора внесення — суб'єкта права законодавчої ініціативи може бути проведено обговорення відхилених головним комітетом пропозицій, поправок, що стосуються відповідних статей законопроекту. За наполяганням народних депутатів може бути проведено обговорення врахованої головним комітетом пропозиції, поправки з наступним голосуванням щодо її прийняття, вилучення в цілому чи її частини. У такому ж порядку може бути порушено питання про розгляд пропозиції, поправки до відповідного тексту статті законопроекту, прийнятого в першому читанні, але відсутньої у запропонованій головним комітетом редакції.

У разі внесення до порівняльної таблиці законопроекту кількох альтернативних пропозицій, поправок, щодо яких головний комітет не прийняв рішення, Верховна Рада розглядає кожну з них.

Право на роз'яснення пропозицій і поправок мають ініціатори їх внесення — суб'єкти права законодавчої ініціативи. Якщо до однієї статті або її частини є декілька пропозицій, які виключають одна одну, їх обговорення проводиться одночасно з послідовним, у порядку черговості їх внесення, наданням слова ініціаторам їх внесення.

Якщо своєчасно внесено пропозицію, поправку не було надано народним депутатам, це не перешкоджає її обговоренню і голосуванню на цьому ж пленарному засіданні Верховної Ради. Зміст пропозиції чи поправки оголошується головуючим на пленарному засіданні або ініціатором її внесення — суб'єктом права законодавчої ініціативи.

Верховна Рада проводить голосування по кожній пропозиції, поправці, відхиленій головним комітетом, якщо на цьому наполягає ініціатор внесення — суб'єкт права законодавчої ініціативи. Після завершення розгляду пропозицій, поправок, що надійшли до відповідної статті законопроекту, Верховна Рада проводить голосування щодо статті в цілому.

У разі якщо не надійшло пропозицій і поправок до статей або немає зауважень до запропонованого головним комітетом тексту законопроекту і народні депутати, пропозиції чи поправки яких відхилені головним комітетом, не наполягають на їх голосуванні, головуючий на пленарному засіданні може об'єднати голосування в цілому щодо декількох таких послідовно розміщених статей.

У разі якщо жоден із внесених на друге читання варіантів статті голосуванням не підтримано, стаття вважається відхиленою.

Після завершення постатейного розгляду законопроекту Верховна Рада проводить голосування щодо прийняття законопроекту в другому читанні. Якщо до законопроекту немає зауважень народних депутатів, головуючий на пленарному засіданні може поставити його на голосування в цілому як акт Верховної Ради. Таке голосування не проводиться, якщо внаслідок неприйняття Верховною Радою тих чи інших статей законопроекту або істотної зміни запропонованої головним комітетом редакції окремих його структурних частин, в тексті виникають суперечності чи прогалини, які виключають можливість застосування норм законопроекту після його остаточного прийняття та набрання ним чинності.

Якщо законопроект не поділяється на статті, пункти, то на голосування ставляться окремо назва законопроекту, його текст та законопроект у цілому.

До проведення голосування щодо прийняття законопроекту у другому читанні та в цілому Верховна Рада може доручити головному комітету чи утвореній Верховною Радою редакційній групі внести *редакційні уточнення* з урахуванням поправок, внесених безпосередньо на пленарному засіданні Верховної Ради під час розгляду законопроекту. У цьому випадку голосування щодо законопроекту у другому читанні відкладається на строк, визначений Верховною Радою, і наступний його розгляд розпочинається з голосування без прийняття рішення про включення до порядку денного і без обговорення. Відредагований і уточнений законопроект надається народним депутатам перед початком пленарного засідання або безпосередньо перед голосуванням законопроекту в другому читанні.

За *результатами розгляду* законопроекту в другому читанні Верховна Рада приймає рішення про:

- 1) прийняття законопроекту в другому читанні та доручення головному комітету підготувати його до третього читання;
- 2) прийняття законопроекту в другому читанні та 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.

Законопроект вважається *відхиленим*, якщо жодне із зазначених рішень не отримає на свою підтримку необхідної кількості голосів народних депутатів.

Якщо запропонований головним комітетом текст законопроекту прийнято без внесення змін до нього, якщо до нього немає зауважень відповідних структурних підрозділів апарату Верховної Ради, Верховна Рада може прийняти рішення про прийняття законопроекту в другому читанні та в цілому.

На *повторне друге читання* законопроект подається головним комітетом у вигляді порівняльної таблиці. На повторне друге читання головний комітет подає лише пропозиції, поправки, внесені після другого читання, до статей чи їх частин, що не були прийняті у друго-

му читанні. При цьому включаються всі пропозиції, поправки, у тому числі й ті, що були внесені до цих статей чи їх частин на попереднє друге читання. Повторне друге читання законопроекту здійснюється за процедурою другого читання.

§ 7. Розгляд законопроектів у третьому читанні

До законопроекту, який готується до третього читання, поправки вносяться у п'ятиденний строк після дня попереднього читання. До третього читання законопроекту, який готується головним комітетом, вносяться лише поправки щодо внесення виправлень, уточнень, усунення помилок, суперечностей у тексті законопроекту, а також поправки, внесені з метою узгодження між собою структурних частин прийнятого у другому читанні законопроекту без зміни його змісту. Будь-які інші поправки відхиляються головним комітетом без розгляду їх по суті.

Законопроект, підготовлений до третього читання разом із висновком головного комітету та іншими супровідними документами щодо нього, надається народним депутатам не пізніше як за п'ять днів до дня його розгляду. Цей законопроект має бути завізований головою головного комітету, керівником секретаріату цього комітету та керівниками юридичного і редакційного підрозділів апарату Верховної Ради.

Для розгляду законопроекту в третьому читанні головним комітетом подається *порівняльна таблиця*, яка містить остаточну редакцію законопроекту. Одночасно із законопроектом, підготовленим до третього читання, головним комітетом подаються:

- перелік законів, до яких у зв'язку з прийняттям цього закону необхідно внести зміни (за їх наявності);
- одержаний головним комітетом, у разі необхідності, від Кабінету Міністрів України план організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів для введення в дію закону після прийняття законопроекту;
- проекти актів Кабінету Міністрів, інших центральних органів виконавчої влади, прийняття яких передбачено в законопроекті, що розглядається, або є необхідним для введення відповідного закону в дію, якщо Верховною Радою приймалося рішення про необхідність розробки таких проектів актів.

Розгляд законопроекту *у третьому читанні* включає:

- а) голосування щодо статей законопроекту, текст яких зазнав змін після їх прийняття у другому читанні;
- б) голосування щодо проекту постанови, внесеного народними депутатами — членами головного комітету, про схвалення підготовленого Кабінетом Міністрів України плану організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів щодо введення в дію закону після прийняття законопроекту;
- в) голосування законопроекту в цілому.

Після прийняття закону в цілому внесення до його тексту будь-яких змін (за винятком виправлення граматичних чи технічних помилок) допускається лише за пропозицією Голови Верховної Ради України в порядку, визначеному законом.

За *результатами розгляду* законопроекту у третьому читанні Верховна Рада може прийняти рішення про:

- 1) прийняття закону в цілому і направлення його на підпис Президенту України;
- 2) перенесення голосування щодо законопроекту в цілому у зв'язку із прийняттям рішення про перенесення розгляду законопроекту або до подання Кабінетом Міністрів України проектів актів, прийняття яких передбачено в законопроекті, що розглядається;
- 3) схвалення тексту законопроекту в цілому і винесення його на всеукраїнський референдум;
- 4) відхилення законопроекту.

У разі прийняття рішення про схвалення тексту законопроекту в цілому і винесення його на всеукраїнський референдум, винесення законопроекту на всеукраїнський референдум та визначення його результатів здійснюються відповідно до положень Конституції України та законів, що регулюють питання проведення всеукраїнського референдуму.

У разі якщо Верховною Радою не прийнято жодного із перелічених вище рішень, законопроект вважається *відхиленим*.

§ 8. Порядок направлення прийнятих законів на підпис главі держави та процедура подолання президентського вето

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.

Голова Верховної Ради України підписує поданий на підпис закон не раніше двох і не пізніше п'яти днів з дня його подання. У разі виявлення порушень встановленої законом законодавчої процедури, наслідком чого може бути скасування результатів голосування, а також у разі подання на підпис Голові Верховної Ради України тексту закону, не ідентичного тексту законопроекту, прийнятого Верховною Радою, народний депутат у дводенний строк може письмово звернутися до Голови Верховної Ради з обґрунтованою пропозицією про внесення уточнень до прийнятого закону. У цьому разі Голова Верховної Ради України не підписує закон без розгляду зазначених пропозицій Верховною Радою.

У разі виявлення у поданому на підпис тексті закону *редакційних неточностей* або *явних неузгодженостей* між його положеннями Голова Верховної Ради може внести на розгляд Верховної Ради пропозиції щодо усунення таких неточностей чи неузгодженостей. Це питання розглядається Верховною Радою без попереднього включення його до порядку денного у день внесення його Головою Верховної Ради України за умови попереднього отримання народними депутатами документів, необхідних для розгляду питання та прийняття рішення.

Під час розгляду пропозицій щодо усунення неузгодженостей чи неточностей головуєчий на пленарному засіданні доповідає суть питання. Загальне обговорення питання не проводиться. Обговорення та голосування кожної із внесених Головою Верховної Ради України пропозицій відбувається в порядку голосування пропозицій і поправок. Ті пропозиції, що не підтримані більшістю голосів народних

депутатів від конституційного складу Верховної Ради, вважаються відхиленими. Після завершення розгляду цього питання нове голосування щодо прийняття закону в цілому не проводиться.

У разі прийняття Верховною Радою хоча б однієї з пропозицій, внесеної Головою Верховної Ради України, головний комітет за участю юридичного та редакційного підрозділів апарату Верховної Ради протягом трьох днів готує і подає на підпис уточнений текст закону. У разі відхилення Верховною Радою всіх пропозицій Голови Верховної Ради України він зобов'язаний у той же день підписати раніше поданий йому для підпису текст закону.

Підписаний закон Голова Верховної Ради України невідкладно направляє Президентові України.

Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання ним закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його, або повертає закон разом із своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. У разі, якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений.

У тому випадку, коли Президент України все-таки застосував **право вето** щодо прийнятого Верховною Радою закону і у визначений ч. 2 ст. 94 Конституції України строк повернув закон до Верховної Ради зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями, наслідком цього є скасування результатів голосування за закон у цілому і відкриття процедури його повторного розгляду у Верховній Раді. Закон, повернений Президентом України до Верховної Ради для повторного розгляду, після його підготовки в головному комітеті розглядається позачергово на пленарному засіданні Верховної Ради не пізніше як через 30 днів після його повернення з пропозиціями Президента України, якщо Верховною Радою не прийнято іншого рішення.

Пропозиції Президента України до поверненого ним закону розглядаються у головному комітеті, який здійснював підготовку його остаточної редакції. Під час розгляду цих пропозицій головний комітет вивчає обґрунтованість кожної окремої пропозиції та ухвалює висновок щодо доцільності її прийняття чи відхилення.

Закон з пропозиціями Президента України подається головним комітетом у вигляді порівняльної таблиці. Якщо ці пропозиції зво-

дяться до вимоги відхилити прийнятий закон, порівняльна таблиця не подається.

Пропозиції Президента України можуть бути направлені Головою Верховної Ради, а в разі його відсутності — Першим заступником або заступником Голови Верховної Ради для надання висновку у відповідні структурні підрозділи апарату Верховної Ради. Висновки, підготовлені за результатами такої експертизи, направляються Голові Верховної Ради, головному комітету та надаються народним депутатам.

Пропозиції Президента разом з висновком головного комітету, порівняльною таблицею та іншими супровідними документами надаються народним депутатам не пізніше як за три дні до розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради.

Пропозиції Президента України до поверненого ним закону розглядаються в порядку голосування пропозицій і поправок. Розгляд пропозицій Президента починається з доповіді цих пропозицій посадовою особою, визначеною Президентом. Відсутність цієї посадової особи не перешкоджає розгляду питання. Після доповіді заслуховується співповідь головного комітету. Потім головуючий на пленарному засіданні ставить на голосування ці пропозиції.

У разі якщо Президент України пропонує відхилити прийнятий закон, голосування проводиться щодо відхилення закону в цілому. Якщо пропозиція про відхилення закону в цілому підтримана більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, закон вважається відхиленим. У разі якщо пропозиція Президента України про відхилення закону в цілому не підтримана Верховною Радою, голосування проводиться щодо повторного прийняття закону в цілому (*долання вето*), і він вважається прийнятим у цілому, якщо на його підтримку отримано не менш як дві третини голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, після чого закон направляється на підпис Президенту.

Якщо пропозиція Президента України не підтримана більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, вона вважається відхиленою. Текст статті, до якої вносилися така пропозиція, залишається у попередній редакції. Після завершення голосування пропозицій Президента проводиться голосування щодо прийняття закону в цілому.

У разі прийняття всіх пропозицій Президента закон вважається прийнятим у цілому, якщо за нього проголосувала більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.

Якщо Верховна Рада під час повторного розгляду частково прийняла пропозиції Президента і проголосувала за закон не менш як двома третинами голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, він вважається знову прийнятим з подоланням вето. Якщо Верховна Рада під час повторного розгляду повністю відхиляє пропозиції Президента, вона має прийняти цей закон у цілому не менш як двома третинами голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.

За рішенням Верховної Ради не прийнятий після повторного розгляду закон може бути направлений на доопрацювання до головного комітету, який не пізніш як у тридцятиденний строк після дня розгляду Верховною Радою цього закону зобов'язаний повторно внести його на розгляд Верховної Ради. Якщо рішення Верховної Ради про направлення закону на доопрацювання до головного комітету не прийнято, він вважається відхиленим. Якщо після доопрацювання при наступному повторному розгляді закон не отримав необхідної кількості голосів народних депутатів на підтримку, він вважається відхиленим.

Прийнятий після повторного розгляду закон із пропозиціями Президента України оформляється головним комітетом і подається на підпис Голові Верховної Ради, який підписує та невідкладно направляє його Президентові України.

У разі якщо Президент України не підписав закон, прийнятий Верховною Радою під час повторного розгляду не менш як двома третинами голосів народних депутатів від її конституційного складу, Голова Верховної Ради України невідкладно офіційно оприлюднює такий закон і опубліковує його за своїм підписом.

Підписані Президентом України закони та закони, які офіційно оприлюднені Головою Верховної Ради України, публікуються в газеті "Голос України" та у "Відомостях Верховної Ради України". Публікація законів у цих друкованих засобах масової інформації вважається офіційною.

Після набрання чинності законом апарат Верховної Ради разом з відповідним головним комітетом веде **справу закону**, яка містить:

- 1) прийнятий текст закону;

- 2) прийнятий Верховною Радою план організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів для реалізації положень прийнятого закону, а також повідомлення, що надійшли до Верховної Ради, про хід виконання цього плану Кабінетом Міністрів України;
- 3) перелік і тексти прийнятих Президентом України, Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади нормативно-правових актів на виконання положень цього закону;
- 4) повідомлення Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів України, Міністерства юстиції, Генеральної прокуратури України, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб про дотримання положень закону, а також у разі надходження їх пропозицій щодо підвищення ефективності дії цього закону;
- 5) документи, відповідні остаточні редакції тексту закону, пов'язані зі зміною чи втратою чинності закону;
- 6) рішення та висновки Конституційного Суду щодо закону, роз'яснення Верховного Суду щодо положень закону, якщо такі є.

Окрім законів, Верховна Рада ухвалює свої рішення також у формі постанов та інших актів (резолуцій, декларацій, звернень, заяв), які вона приймає більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу, крім випадків, визначених Конституцією України.

Постанови Верховної Ради приймаються з конкретних питань з метою здійснення її установчої, організаційної, контрольної та інших функцій. Постанови та інші акти Верховної Ради приймаються з дотриманням процедури, передбаченої для розгляду законопроектів у першому читанні з прийняттям їх у цілому, якщо Верховною Радою не прийнято іншого рішення.

Постанови та інші акти, прийняті Верховною Радою, підписує та оприлюднює Голова Верховної Ради України. Постанови, прийняті Верховною Радою, набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо ними не передбачено інше.

Підписані Головою Верховної Ради України постанови та інші акти Верховної Ради не пізніше наступного дня після їх підписання передаються апаратом Верховної Ради для опублікування в газеті "Голос України" та у "Відомостях Верховної Ради України".

У разі виявлення невідповідності опублікованого закону, постанови чи іншого акта Верховної Ради його оригіналу, не пізніш як через десять днів з дня виявлення невідповідності публікується в газеті “Голос України” та в черговому номері “Відомостей Верховної Ради України” уточнений текст закону, постанови чи іншого акта Верховної Ради.

§ 9. Порядок підписання та оприлюднення нормативно-правових актів

Порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності регламентується Указом Президента України “Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності” від 10 червня 1997 р. Згідно з положеннями зазначеного Указу Закони України, інші акти Верховної Ради України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України не пізніш як у п’ятнадцятиденний строк після їх прийняття і підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в *офіційних друкованих виданнях*. **Офіційними друкованими виданнями** є “Офіційний вісник України” і газета “Урядовий кур’єр”.

Офіційними друкованими виданнями, в яких здійснюється офіційне оприлюднення законів та інших актів Верховної Ради України, є також газета “Голос України”, “Відомості Верховної Ради України”. Офіційним друкованим виданням, в якому здійснюється офіційне оприлюднення законів, актів Президента України, є також інформаційний бюлетень “Офіційний вісник Президента України”. В окремих випадках акти Верховної Ради, Президента та Кабінету Міністрів України можуть бути офіційно оприлюднені через телебачення і радіо.

Офіційне оприлюднення нормативно-правових актів здійснюється після включення їх до *Єдиного державного реєстру нормативних актів* із зазначенням присвоєного їм реєстраційного коду.

Нормативно-правові акти можуть бути опубліковані в інших друкованих виданнях лише після їх офіційного оприлюднення в офіційних друкованих виданнях, названих вище. При цьому варто зауважити, що нормативно-правові акти, опубліковані в інших друкованих виданнях, мають інформаційний характер і не можуть бути використані для офіційного застосування.

Громадяни, державні органи, підприємства, установи, організації під час здійснення своїх прав і обов'язків повинні застосовувати закони України, інші акти Верховної Ради України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, опубліковані в офіційних друкованих виданнях або одержані у встановленому порядку від органу, який їх видав.

Нормативно-правові акти Верховної Ради і Президента України набувають чинності через *десять днів* з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів набувають чинності з моменту їх прийняття, якщо більш пізній строк набрання ними чинності не передбачено в цих актах. Акти ж уряду, які визначають права і обов'язки громадян, набувають чинності не раніше дня їх опублікування в офіційних друкованих виданнях.

Якщо закон України чи інший акт Верховної Ради України опубліковано в будь-якій із газет, зазначених вище, чи в “Офіційному віснику Президента України”, до його опублікування в “Офіційному віснику України” чи “Відомостях Верховної Ради України”, він набуває чинності після опублікування в тій із вказаних газет, де його опубліковано раніше, чи в “Офіційному віснику Президента України”. Якщо ж інший нормативно-правовий акт опубліковано в “Офіційному віснику Президента України” чи в газеті “Урядовий кур'єр” до його опублікування в “Офіційному віснику України”, він набуває чинності після його опублікування в тому із вказаних офіційних друкованих видань, де його опубліковано раніше.

Акти Верховної Ради, Президента та Кабінету Міністрів України, які не мають загального значення чи нормативного характеру, можуть не публікуватися за рішенням відповідного органу. Ці акти та акти з обмежувальними грифами офіційно оприлюднюються шляхом надіслання відповідним державним органам та органам місцевого самоврядування і доведення ними до відома підприємств, установ, організацій та осіб, на яких поширюється їх чинність. Неопубліковані акти Верховної Ради і Президента України набувають чинності з моменту одержання їх державними органами або органами місцевого самоврядування, якщо органом, що їх видав, не встановлено інший строк набрання ними чинності.

Акти Верховної Ради України і Президента України про призначення відповідно до законодавства на посади і звільнення з посад набирають чинності з моменту їх прийняття.

Запитання для самоконтролю

1. Що таке законодавчий процес? На яких принципах базується законодавча діяльність представницьких органів народу?
2. Назвіть і охарактеризуйте стадії законодавчого процесу. Чи можливе прийняття закону “в обхід” однієї чи кількох стадій?
3. У яких формах здійснюється право законодавчої ініціативи у Верховній Раді? Які вимоги ставляться до законопроекту, в якому відображається ця ініціатива?
4. Хто здійснює попередній розгляд і експертизу зареєстрованих в Апараті Верховної Ради законопроектів? Чи може законопроект бути відкликаним і знятим з розгляду після включення його до порядку денного парламентської сесії?
5. Які рішення приймаються Верховною Радою під час розгляду законопроекту за процедурою відповідно першого, другого та третього читань? Що таке порівняльна таблиця законопроекту і що вона має включати?
6. За яких умов можливе скасування результатів голосування за прийняття законопроекту у третьому читанні? Чи може стати підставою для такого скасування виявлення Головою Верховної Ради України будь-яких неточностей чи неузгодженостей у тексті прийнятого парламентом закону вже після його ухвалення?
7. Розкрийте значення поняття “вето”. Яким правом вето наділений Президент України і яка передбачена процедура його додання?
8. Яким чином в Україні відбувається промульгація закону? Чи тягне за собою якісь правові наслідки оприлюднення закону в друкованих виданнях, яким не надано статус офіційних?

ТЕМА 5. ПАРЛАМЕНТСЬКІ ПРОЦЕДУРИ

*Парламентське правління слугує ознакою
істинної політичної зрілості народу.
Борис Чичерін*

§ 1. Поняття і види парламентських процедур

Парламентські процедури — це встановлений нормами права порядок розгляду і прийняття рішень у парламенті. Встановлені чинним законодавством процедури розгляду і прийняття актів Верховною Радою України можна поділити на *загальні* і *спеціальні*.

До *загальних* парламентських процедур відносять процедури здійснення Верховною Радою України функцій, в яких виявляється її соціальне призначення як законодавчого органу держави, а саме процедури законотворення, формування органів судової і виконавчої влади та здійснення парламентського контролю за діяльністю останніх.

Спеціальні парламентські процедури виявляються у спеціальному ускладненому чи спрощеному відносно загальних парламентських процедур порядку розгляду Верховною Радою України окремих питань, віднесених до її повноважень. Такі процедури розгляду питань і прийняття рішень застосовуються Верховною Радою тоді, коли ці питання безпосередньо не обумовлені здійсненням нею законодавчої діяльності, участю у формуванні органів державної влади або здійсненням функцій парламентського контролю.

Спеціальний *ускладнений* порядок розгляду питань і прийняття рішень застосовується у парламенті з приводу питань, які мають над-

звичайно важливе значення для держави та суспільства (наприклад, розгляд і прийняття Державного бюджету, імпічмент Президента, відправлення у відставку Кабінету Міністрів і т. ін.).

Спеціальний *спрощений* порядок розгляду питань і прийняття рішень застосовується у Верховній Раді з приводу питань, які по суті своїй мають інформаційний, організаційний або представницький формалізований характер (наприклад, заслуховування щорічних і позачергових послань Президента України), або питань, які потребують якнайшвидшого розв'язання (наприклад, розгляд питань про запровадження в Україні чи в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану, оголошення війни і укладення миру тощо).

Норми, що стосуються правового врегулювання спеціальних парламентських процедур у Верховній Раді, містяться в Конституції України, Регламенті Верховної Ради України та ряді інших актів законодавства України включно із процедурними рішеннями Верховної Ради, прийнятими в межах її конституційних повноважень.

§ 2. Процедура внесення змін і доповнень до Конституції України

Ініціювання внесення змін до Конституції

Суб'єктами права подання до Верховної Ради України законопроектів про внесення змін до Конституції України, пропозицій і поправок до таких законопроектів є Президент України та народні депутати України (не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради щодо законопроектів про внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції і не менш як одна третина щодо усіх інших законопроектів).

Ініціатор подання до парламенту законопроектів про внесення змін до Основного Закону, пропозицій та поправок до нього подає їх до Верховної Ради із письмовим поданням за своїм підписом (підписами), при цьому підпис народного депутата не відкликається.

Варто наголосити, що законопроект про внесення змін до розділу I “Загальні засади”, розділу III “Вибори. Референдум” і розділу XIII “Внесення змін до Конституції України” не повинен містити положень про внесення змін до інших розділів Конституції України,

за винятком лише редакційно уточнюючих змін, які викликані відповідними змінами норм розділів I, III, XIII Конституції. Затвердження всеукраїнським референдумом таких редакційно уточнюючих змін не виключає прийняття в майбутньому Верховною Радою змін до тих же положень відповідно до ст. 155 та ч. 2 ст. 158 Конституції України. Так само законопроект про внесення змін до інших розділів Конституції, окремо поданий до Верховної Ради, не повинен містити положень, які у зв'язку із системною єдністю норм Основного Закону зумовлюють необхідність внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції. У разі виникнення необхідності одночасного комплексного внесення змін як до розділів Конституції України, зазначених у ст. 155, так і до розділів, зазначених у ч. 1 ст. 156 Основного Закону, ініціатор подання таких змін подає до Верховної Ради одночасно два окремих законопроекти (*пов'язані законопроекти*). Такі законопроекти повинні містити також положення, які передбачають поєднане та узгоджене в часі набрання ними чинності, та згідно з якими в разі неприйняття Верховною Радою чи незатвердження всеукраїнським референдумом одного із них інший, пов'язаний з ним, не набирає чинності.

Подання до парламенту законопроекту про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції супроводжується одночасним поданням і законопроекту, яким передбачається виділення коштів з Державного бюджету на проведення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції.

Пояснювальна записка до законопроекту про внесення змін до Основного Закону, крім загальних положень, повинна висвітлювати також питання:

- 1) щодо того, чи прийняття поданого відповідно до ст. 154 Конституції України законопроекту не потребує викликаного системною єдністю норм Конституції України одночасного внесення змін до розділів Конституції України, зазначених у ст. 156 Конституції України;
- 2) щодо відповідності поданого законопроекту вимогам ч. 2 ст. 156 Конституції України;
- 3) про те, чи прийняття запропонованих у законопроекті змін до Конституції України не призведе до порушення міжнародних зобов'язань України;
- 4) щодо політичної, соціальної, економічної доцільності (чи необхідності) прийняття такого законопроекту взагалі;

- 5) про наявність чи відсутність у законопроекті таких положень (або подібних до них), які в раніше наданих висновках та прийнятих рішеннях Конституційного Суду України визнавалися такими, що скасовують чи обмежують права та свободи людини і громадянина або спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України;
- 6) стосовно того, чи існують сумніви щодо відповідності законопроекту вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України;
- 7) про наявність раніше наданого висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України, якщо законопроект повторно подано до Верховної Ради в незмінній редакції його положень;
- 8) стосовно правових наслідків для суб'єктів правовідносин, які можуть настати у зв'язку з внесенням до чинної Конституції України запропонованих у законопроекті змін;
- 9) щодо повноти, чіткості, несуперечливості та системності регулювання положеннями запропонованого законопроекту відповідних суспільних відносин на конституційному рівні, та чи потребуватиме поданий законопроект прийняття до нього пропозицій і поправок, у тому числі редакційно уточнюючого характеру;
- 10) про виділення коштів з Державного бюджету України на проведення всеукраїнського референдуму щодо змін до Конституції України.

Альтернативні законопроекти подаються до Верховної Ради лише протягом 14 днів після надання народним депутатам законопроекту про внесення змін до Конституції. У разі підписання народним депутатом письмового подання про внесення двох і більше альтернативних законопроектів його підпис у поданнях щодо внесення другого і наступних за часом таких законопроектів не підлягає врахуванню.

За письмовим зверненням ініціатора подання до Верховної Ради законопроекту про внесення змін до Конституції або за письмовою вмотивованою пропозицією народного депутата Верховна Рада може відкликати із Конституційного Суду України своє звернення про надання висновку останнім щодо відповідності цього законопроекту вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України у будь-який час до дня

його першого розгляду на пленарному засіданні Конституційного Суду. Постанову про відкликання свого звернення Верховна Рада приймає більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу. Щодо конкретного законопроекту це питання у парламенті може порушуватися лише один раз.

Попередня підготовка законопроекту та прийняття його до розгляду

Головний комітет та інші комітети, яким була доручена підготовка до розгляду питання про включення законопроекту про внесення змін до Конституції до порядку денного сесії Верховної Ради та про порядок продовження роботи над ним, відповідно до предметів їх відання готують відповідні висновки. У разі наявності своєчасно поданих альтернативних законопроектів зазначені висновки готуються щодо кожного з них. Пов'язані ж законопроекти готуються до включення їх до порядку денного парламентської сесії Верховної Ради одним питанням. Отже, головний комітет подає Верховній Раді **висновки** щодо:

- включення чи невключення до порядку денного парламентської сесії відповідного законопроекту;
- того, який з альтернативних законопроектів про внесення змін до Конституції включити до порядку денного парламентської сесії чи не включати жодного (якщо альтернативні законопроекти є);
- строку прийняття Верховною Радою постанови про звернення до Конституційного Суду стосовно законопроекту про внесення змін до Конституції України;
- доцільності створення тимчасової спеціальної комісії для продовження роботи над законопроектом після його включення до порядку денного.

До поданих висновків головний комітет готує необхідні проекти актів для прийняття Верховною Радою рішень щодо них. Зазначені проекти актів візуються і подаються до парламенту головним комітетом. Якщо останній не подає до своїх висновків проекти актів, то Голова Верховної Ради України на пленарному засіданні вносить їх від свого імені.

Висновки комітетів, додані до них проекти рішень Верховної Ради та інші необхідні матеріали надаються народним депутатам не

пізніш як за 10 днів до дня розгляду парламентом питання про включення законопроекту про внесення змін до Конституції до порядку денного сесії. Причому це питання розглядається виключно за процедурою повного обговорення.

Верховна Рада включає до порядку денного своєї сесії законопроект про внесення змін до Конституції для того, щоб направити його із зверненням до Конституційного Суду України для отримання висновку щодо відповідності законопроекту вимогам ст.ст. 157 і 158 Основного Закону, попередньо схвалити законопроект і прийняти його чи прийняти і направити його главі держави для винесення на всеукраїнський референдум. Рішення про включення такого законопроекту до порядку денного парламентської сесії приймається більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.

За результатами обговорення питання Верховна Рада України може прийняти рішення про:

- а) включення законопроекту (одного з альтернативних), обох пов'язаних законопроектів до порядку денного своєї сесії;
- б) включення законопроекту (одного з альтернативних), обох пов'язаних законопроектів до порядку денного своєї сесії та одночасне звернення до Конституційного Суду про надання ним висновку щодо відповідності законопроекту (обох пов'язаних законопроектів) вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України;
- в) відкладення прийняття рішення щодо включення законопроекту (альтернативних законопроектів), обох пов'язаних законопроектів до порядку денного сесії.

У разі якщо жодне із зазначених рішень не підтримано Верховною Радою, законопроект вважається таким, що знятий з парламентського розгляду. А у разі включення законопроекту до порядку денного Верховна Рада може прийняти рішення про створення *тимчасової спеціальної комісії* як головної для продовження роботи над цим законопроектом.

Обговорення і схвалення законопроекту

У разі прийняття Верховною Радою рішення про опублікування законопроекту про внесення змін до Конституції України для *всенародного обговорення* пропозиції і зауваження, що надійшли в ході

такого обговорення, узагальнюються і попередньо розглядаються парламентськими профільними комітетами, яким доручено опрацювання законопроекту. Узагальнені матеріали комітети надсилають головному комітету, який їх остаточно опрацює і доповідає про них Верховній Раді. Після цього комітети готують відповідні висновки для розгляду Верховною Радою питання про прийняття постанови про звернення до Конституційного Суду України. Одночасно готується на перше читання й законопроект, яким передбачається виділення коштів з Державного бюджету для проведення всеукраїнського референдуму, якщо законопроект про внесення змін до Основного Закону стосується розділів I, III чи XIII Конституції України.

Звернення Верховної Ради до Конституційного Суду України про надання ним висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції вимогам ст.ст. 157 і 158 Основного Закону приймається у формі постанови. До цього звернення додається текст зареєстрованого законопроекту. Таке звернення разом із необхідними матеріалами невідкладно направляється Головою Верховної Ради до Конституційного Суду України.

Конституційний Суд України після отримання цього звернення встановлює, чи не передбачають запропоновані зміни до Конституції скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, чи не спрямовані вони на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. Конституційний Суд також перевіряє, чи вже минув рік з дня прийняття Верховною Радою рішення щодо цього законопроекту, якщо він вже розглядався Верховною Радою і закон тоді не був прийнятий, і чи не змінює Верховна Рада вдруге за строк своїх повноважень одні й ті самі положення Конституції України.

Отриманий Верховною Радою висновок Конституційного Суду невідкладно надається народним депутатам, направляється Президентові України, і про його отримання головуючий на найближчому пленарному засіданні Верховної Ради робить відповідне повідомлення.

Варто наголосити, що висновок Конституційного Суду щодо законопроекту про внесення змін до Конституції є *обов'язковим для розгляду* Верховною Радою. Якщо у висновку законопроект визнаний в цілому таким, що відповідає вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України, і щодо його положень Конституційний Суд не ви-

словив застережень, то розгляд питання про попереднє схвалення законопроекту (ст. 155 КУ) чи, відповідно, про його прийняття включається до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради не раніше ніж через сім днів після надання народним депутатам відповідного висновку головного комітету або в інший визначений самим парламентом строк.

Законопроект про внесення змін до Конституції України, якщо ці зміни стосуються розділів I, III чи XIII Конституції, приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради і потім затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України. А тому повторне подання законопроекту до цих розділів Конституції з одного й того самого питання можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання. Якщо у разі припинення повноважень Верховної Ради нею не розглянуто питання про прийняття такого законопроекту про внесення змін до Конституції, однак щодо якого є не розглянутий Верховною Радою висновок Конституційного Суду, питання про розгляд зазначеного законопроекту включається до порядку денного першої сесії новообраної Верховної Ради України без голосування.

Законопроекти про внесення змін до інших розділів Основного Закону спочатку попередньо схвалюються більшістю від конституційного складу Верховної Ради, а потім затверджуються не менш як двома третинами голосів народних депутатів на наступній черговій сесії парламенту. Саме тому питання про попереднє схвалення такого законопроекту не може розглядатися Верховною Радою України на останній сесії строку її повноважень. Питання про попереднє схвалення та подальший розгляд такого законопроекту включається до порядку денного першої сесії новообраної Верховної Ради без голосування. Однак новообрана Верховна Рада не може розглядати питання про прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції України, який відповідно до ст. 155 Конституції був попередньо схвалений Верховною Радою попереднього скликання, але голосування щодо прийняття якого як закону не проводилося. У такому випадку законопроект про внесення змін до Конституції України вважається не прийнятим Верховною Радою попереднього скликання і до нього застосовуються вимоги ч. 1 ст. 158 Конституції України, тобто він може бути поданий лише через рік з дня прийняття попереднього рішення щодо цього законопроекту.

Необхідно відзначити, що **обговорення** на пленарному засіданні Верховної Ради питань про попереднє схвалення (ст. 155 КУ) чи прийняття (ст. 155, ч. 1 ст. 156 КУ) законопроекту про внесення змін до Основного Закону проводиться виключно за процедурою повного обговорення і з обов'язковим наданням слова главі держави або уповноваженій ним особі у разі присутності їх на пленарному засіданні. При цьому внесення і обговорення пропозицій, поправок до законопроекту, а також постановка питань про відкладення розгляду цього законопроекту, за винятком тих питань, які спрямовані на узгоджене в часі прийняття пов'язаних законопроектів, категорично не допускається.

Після обговорення законопроекту на **голосування** ставиться, відповідно, питання про його попереднє схвалення чи прийняття в цілому. Голосування проводиться поіменно шляхом подачі іменних бюлетенів з особистими підписами народних депутатів.

Попереднє схвалення і прийняття пов'язаних законопроектів про внесення змін до Конституції здійснюється у такий спосіб, щоб обидва прийняті законопроекти разом з прийнятим законом, яким передбачається виділення коштів з Державного бюджету на проведення всеукраїнського референдуму щодо змін до Основного Закону, були одночасно направлені Президентіві України, відповідно, для підписання та призначення всеукраїнського референдуму. Прийняття обох пов'язаних законопроектів здійснюється одним голосуванням.

Прийнятий Верховною Радою відповідно до ст. 155 Конституції України **закон про внесення змін до Конституції України** підписується Головою Верховної Ради України і відповідно до ст. 94 Конституції невідкладно направляється главі держави для підписання та офіційного оприлюднення.

Після прийняття Верховною Радою законопроекту, поданого відповідно до ч. 1 ст. 156 Конституції України, проводиться голосування щодо прийняття постатейно та в цілому раніше прийнятого у першому читанні законопроекту, яким передбачається *виділення коштів із Державного бюджету на проведення всеукраїнського референдуму* щодо змін до Конституції.

Прийнятий Верховною Радою відповідно до ч. 1 ст. 156 Основного Закону законопроект про внесення змін до Конституції підписується Головою Верховної Ради України та разом із прийнятим Верховною Радою і підписаним Головою Верховної Ради законом,

яким передбачається виділення коштів із Державного бюджету на проведення всеукраїнського референдуму, невідкладно направляється Президентіві України для призначення зазначеного референдуму, а також, відповідно, підписання і оприлюднення закону, яким передбачається виділення коштів з Державного бюджету на проведення останнього.

Повернемося до висновків Конституційного Суду. Якщо у такому висновку законопроект про внесення змін до Конституції в цілому або його окремі положення визнано такими, що не відповідають вимогам ст.ст. 157 і 158 Основного Закону, а також у разі якщо у висновку Конституційного Суду є застереження до положень такого законопроекту, Верховна Рада України вирішує питання про *подальшу роботу над законопроектом*.

Підготовка законопроекту для прийняття до нього пропозицій та поправок здійснюється в порядку підготовки законопроектів до другого читання. При цьому в порівняльній таблиці розміщується текст визначеного Верховною Радою законопроекту про внесення змін до Конституції, щодо якого Конституційним Судом України надано відповідний висновок. Головний та інші комітети готують щодо кожної пропозиції, поправки та остаточної редакції законопроекту відповідні висновки з урахуванням висновку Конституційного Суду щодо законопроекту.

На парламентському пленарному засіданні обговорення кожної *пропозиції* та *поправки* здійснюється у повному обсязі, а рішення про включення кожної з них приймається Верховною Радою тією ж кількістю голосів народних депутатів, якою згідно з Конституцією України здійснюється попереднє схвалення відповідного законопроекту чи його прийняття.

Після закінчення голосування щодо прийняття пропозицій та поправок до законопроекту Верховна Рада переходить до розгляду питання про прийняття постанови про звернення до Конституційного Суду про надання ним свого висновку щодо відповідності зміненої редакції законопроекту вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України. Якщо за результатами парламентського розгляду пропозицій і поправок до законопроекту останній знятий з розгляду, до нього застосовуються, відповідно, положення ч. 1 ст. 158, ч. 2 ст. 156 Конституції України.

§ 3. Бюджетний процес

Відповідно до ч. 2 ст. 95 Конституції України будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків визначаються виключно законом про Державний бюджет України. Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин — на інший період. Процес розробки бюджетного законопроекту та прийняття Верховною Радою України Закону про Державний бюджет України називається *бюджетним процесом* і має свої особливості. Отже, **бюджетний процес** — це регламентована нормами права діяльність, пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України.

Бюджетний процес України включає такі *стадії*:

- складання проекту бюджету;
- розгляд та прийняття закону про Державний бюджет України;
- виконання бюджету, в тому числі у разі необхідності внесення змін до закону про Державний бюджет України;
- підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Варто наголосити, що на всіх названих стадіях бюджетного процесу здійснюються фінансовий контроль і аудит та оцінка ефективності використання бюджетних коштів.

Учасниками бюджетного процесу є органи та посадові особи, які наділені бюджетними повноваженнями. Зокрема, учасниками процесу розробки та прийняття Державного бюджету України є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та інші уповноважені законом органи.

Бюджетний процес розпочинається із підготовки проекту **Основних напрямів бюджетної політики** на наступний бюджетний період. Цей проект розробляє Кабінет Міністрів України з урахуванням основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний період із зазначенням показників обсягу валового внутрішнього продукту, індексів споживчих цін, прогнозованого офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та на кінець року, прогнозованого рівня безробіття і

подає його до Верховної Ради не пізніше ніж за чотири робочих дні до початку розгляду цього питання у парламенті.

Народні депутати та профільні комітети розробляють свої пропозиції щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і надсилають їх до бюджетного комітету не пізніше ніж за три дні до розгляду питання щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період Верховною Радою. Бюджетний комітет узагальнює пропозиції, що надійшли, і готує проект постанови парламенту про схвалення або взяття до відома Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період. Верховна Рада приймає таку постанову не пізніше *1 червня* року, що передує плановому, або першого наступного за цією датою дня пленарних засідань Верховної Ради.

Проект **закону про Державний бюджет України** на наступний рік розглядається з урахуванням положень Бюджетного кодексу України та Регламенту Верховної Ради.

Кабінет Міністрів України щороку подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік не пізніше *15 вересня* поточного року. Разом з проектом закону подається доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року. Проект закону про Державний бюджет на наступний рік має бути розроблений з дотриманням вимог Бюджетного кодексу України і Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період. Цей проект не може містити положень про зупинення дії чи внесення змін до законів. Поданий Кабінетом Міністрів проект надається народним депутатам для ознайомлення не пізніш як за чотири дні до його представлення у парламенті.

Проект закону про Державний бюджет України на наступний рік Верховній Раді *представляє* на її пленарному засіданні Міністр фінансів України не пізніше ніж через п'ять днів з дня подання його Кабінетом Міністрів до Верховної Ради.

Від бюджетного комітету з доповіддю щодо відповідності проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період та вимогам Бюджетного кодексу України виступає голова цього комітету.

Представлення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік проводиться за процедурою повного обговорення.

За результатами цього обговорення Верховна Рада може прийняти рішення про схвалення і прийняття його до розгляду або рішення про його відхилення у разі:

- 1) внесення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік без подання всіх документів, передбачених Бюджетним кодексом України;
- 2) невідповідності проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Основним напрямом бюджетної політики на наступний бюджетний період;
- 3) невідповідності проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік вимогам складання проекту Державного бюджету України, встановленим Бюджетним кодексом.

У разі відхилення Верховною Радою України проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Кабінет Міністрів зобов'язаний у семиденний строк з дня набрання чинності рішенням про його відхилення подати до Верховної Ради проект закону про Державний бюджет України на наступний рік для його повторного представлення з урахуванням пропозицій парламенту або обґрунтуванням їх відхилення. Міністр фінансів України повторно представляє проект закону про Державний бюджет України не пізніше трьох днів після його повторного подання до Верховної Ради.

Проект закону про Державний бюджет України на наступний рік розглядається за **процедурою трьох читань**.

Після прийняття парламентом до розгляду проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік народні депутати та профільні комітети не пізніше **1 жовтня (6 жовтня)**, якщо проект закону був прийнятий до розгляду після повторного подання його урядом) року, що передує плановому, формують свої **пропозиції** до проекту закону і направляють їх до бюджетного комітету. Ці пропозиції після 1 жовтня (6 жовтня) року, що передує плановому, до розгляду не приймаються.

Пропозиції стосовно збільшення видатків Державного бюджету мають визначати джерела покриття таких видатків; пропозиції стосовно зменшення доходів Державного бюджету — джерела компенсації втрат доходів або види та обсяги видатків, що підлягають відповідному скороченню. Жодна з таких пропозицій не повинна призводити до збільшення державного боргу і гарантій порівняно з їх обсягом, передбаченим у представленому проекті закону про Державний бю-

джет. Якщо принаймні одна із вимог не виконується, відповідна пропозиція до розгляду бюджетним комітетом Верховної Ради не приймається. Не допускається також внесення пропозицій щодо змін до прогнозу податкових надходжень, крім випадку, коли за висновком бюджетного комітету Верховної Ради, Міністерства фінансів та Рахункової палати виявлені неточності в їх розрахунку.

Пропозиції народних депутатів, комітетів не пізніше *15 жовтня* (*20 жовтня*, якщо проект закону був прийнятий до розгляду після повторного подання його урядом) розглядаються бюджетним комітетом спільно з уповноваженими представниками уряду та за участі ініціаторів внесення пропозицій.

За результатами розгляду проекту закону про Державний бюджет на наступний рік бюджетний комітет готує висновки і пропозиції, порівняльну таблицю та проект відповідної постанови Верховної Ради. Ці та інші супровідні документи надаються народним депутатам не пізніш як за п'ять днів до розгляду парламентом проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому читанні.

Верховна Рада України розглядає проект закону про Державний бюджет України на наступний рік *у першому читанні* не пізніше *20 жовтня* (*25 жовтня*, якщо проект закону був прийнятий до розгляду після повторного подання його урядом) року, що передусє плановому. У разі якщо бюджетний період не співпадає з календарним роком, строки розгляду встановлюються за процедурним рішенням Верховної Ради.

Розгляд у першому читанні проекту закону про Державний бюджет на наступний рік починається з доповіді голови бюджетного комітету щодо висновків і пропозицій до законопроекту та результатів його розгляду.

Розгляд бюджетного законопроекту у першому читанні проводиться за процедурою повного обговорення. Після його завершення ставляться на голосування в цілому висновки та пропозиції до проекту закону про Державний бюджет, підготовлені бюджетним комітетом. Ці висновки та пропозиції вважаються прийнятими, а проект закону вважається прийнятим у першому читанні, якщо на їх підтримку проголосувала *більшість народних депутатів* від конституційного складу Верховної Ради. Схвалені Верховною Радою України висновки та пропозиції бюджетного комітету набувають статусу *Бюджетних висновків Верховної Ради*.

Якщо парламентом не прийнято позитивного рішення на підтримку висновків і пропозицій до бюджетного законопроекту у цілому, проводиться постатейне голосування цих пропозицій. Під час такого голосування першими ставляться на голосування ті пропозиції, які бюджетний комітет пропонує відхилити і на розгляді та голосуванні яких наполягають ініціатори їх внесення, а другими — ті, які бюджетний комітет пропонує врахувати.

У разі якщо під час постатейного голосування пропозицій показники бюджету, які містить підготовлений до першого читання проект закону, залишаються збалансованими, Верховна Рада України може прийняти рішення про прийняття його за основу в першому читанні. У разі якщо під час постатейного голосування пропозицій показники бюджету стають розбалансованими, Верховна Рада направляє законопроект до бюджетного комітету для підготовки на *повторне перше читання*.

Після прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік за основу в першому читанні Кабінет Міністрів України у чотирнадцятиденний строк, але не пізніше *3 листопада (8 листопада, якщо проект закону був прийнятий до розгляду після повторного подання його урядом)* року, що передує плановому, подає до бюджетного комітету проект закону про Державний бюджет, доопрацьований відповідно до Бюджетних висновків Верховної Ради, і порівняльну таблицю щодо врахування цих висновків для розгляду його у другому читанні.

Бюджетний комітет протягом трьох днів після дня внесення проекту закону про Державний бюджет, підготовленого Кабінетом Міністрів до другого читання, готує висновок щодо пропозицій та поправок, запропонованих до другого читання урядом, з відповідним обґрунтуванням щодо них.

Розгляд *у другому читанні* проекту закону про Державний бюджет на наступний рік завершується не пізніше *20 листопада* року, що передує плановому, а починається із доповіді Міністра фінансів України щодо доопрацьованого з урахуванням Бюджетних висновків Верховної Ради проекту закону. Голова бюджетного комітету доповідає висновки комітету щодо врахування Бюджетних висновків Верховної Ради Кабінетом Міністрів України при підготовці бюджетного законопроекту до другого читання.

Після цього Верховна Рада переходить до постатейного голосування поданого на друге читання Кабінетом Міністрів проекту зако-

ну про Державний бюджет, за результатами якого парламентом може бути прийнято рішення про прийняття його в другому читанні або направлення до Кабінету Міністрів України для підготовки на *по-вторне друге читання*.

Доопрацьований до другого читання проект закону про Державний бюджет має містити текстові статті та показники, які пропонувались урядом у першому читанні, або схвалені Бюджетними висновками Верховної Ради. У разі, якщо Кабінет Міністрів України пропонує нові текстові статті, до них додається детальне обґрунтування їх необхідності. Ці вимоги щодо цифрових показників можуть бути змінені виключно у випадку, якщо основні прогностичні макропоказники економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний період, покладені урядом в основу бюджетного законопроекту, поданого до парламенту 15 вересня року, що передує плановому, змінилися на час розгляду в другому читанні більше ніж на два відсотки.

Проект закону про Державний бюджет, підготовлений Кабінетом Міністрів України з порушенням зазначених вище вимог, повертається йому на доопрацювання і подається ним на повторне друге читання у тижневий термін з дня прийняття Верховною Радою України відповідного рішення.

Під час розгляду в другому читанні проекту закону про Державний бюджет на наступний рік Верховна Рада України затверджує загальний обсяг дефіциту (профіциту), доходів і видатків Державного бюджету, розмір мінімальної заробітної плати та рівень забезпечення прожиткового мінімуму на наступний бюджетний період, обсяг міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів. Не прийняті під час голосування в другому читанні статті бюджетного законопроекту переносяться на розгляд у третьому читанні.

Після прийняття проекту закону про Державний бюджет у другому читанні бюджетний комітет не пізніше *25 листопада* року, що передує плановому, готує його до розгляду у третьому читанні з урахуванням пропозицій, підтриманих парламентом у другому читанні.

Бюджетний комітет готує висновки і пропозиції щодо розбіжностей у визначенні доходів, видатків, а також дефіциту Державного бюджету України, які виникли в результаті внесення змін до проекту закону у другому читанні і готує порівняльну таблицю. Після прийняття проекту закону про Державний бюджет у другому читанні

внесення до нього нових пропозицій та поправок не допускається, їх розгляд не проводиться.

Третє читання законопроекту про Державний бюджет починається з доповіді голови бюджетного комітету та співповіді Міністра фінансів. Після цього проводиться голосування пропозицій бюджетного комітету щодо статей бюджетного законопроекту, які не були прийняті в другому читанні, та прийняття проекту закону в цілому.

У разі якщо рішення про прийняття проекту закону про Державний бюджет із запропонованими пропозиціями бюджетного комітету в цілому не прийнято, проводиться голосування щодо кожної пропозиції, запропонованої комітетом, окремо.

У разі неприйняття проекту закону про Державний бюджет у цілому цей проект закону за рішенням Верховної Ради України направляється на *повторне третє читання* з визначенням строків його наступного розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради. Якщо таке рішення не прийнято, проект закону про Державний бюджет України на наступний рік вважається **відхиленним**. У такому випадку, а також у разі неприйняття бюджетного законопроекту у повторному третьому читанні Верховна Рада України приймає рішення (з установленням строків) щодо підготовки Кабінетом Міністрів України нового проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік. У будь-якому разі Закон про Державний бюджет приймається Верховною Радою України до *1 грудня* року, що передує плановому.

Протягом бюджетного року до закону про Державний бюджет України можуть бути внесені **зміни** за поданням суб'єктів права законодавчої ініціативи. Внесення змін до закону про Державний бюджет, які безпосередньо передбачають внесення змін до інших законодавчих актів України, не допускається. У такому разі спочатку вносяться зміни до відповідного закону і лише після того розглядаються пропозиції про зміни до закону про Державний бюджет.

Проект закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України розглядається бюджетним комітетом, який готує проект відповідного висновку.

Будь-який закон, що впливає на зменшення доходів та/або збільшення видатків бюджетів поточного року, не може бути прийнятий у цілому Верховною Радою, якщо одночасно з його прийняттям не будуть внесені відповідні зміни до закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

Згідно з положеннями Бюджетного кодексу України, якщо до початку нового бюджетного періоду не набрав чинності закон про Державний бюджет України, Кабінет Міністрів України має право здійснювати витрати Державного бюджету поточного року з наступними обмеженнями:

- витрати Державного бюджету можуть здійснюватися лише на цілі, які визначені у законі про Державний бюджет на попередній бюджетний період і одночасно передбачені у проекті закону про Державний бюджет на наступний бюджетний період, поданому Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради;
- щомісячні видатки Державного бюджету не можуть перевищувати 1/12 обсягу видатків, визначених законом про Державний бюджет на попередній бюджетний період, крім витрат на погашення зобов'язань із боргу, що здійснюються відповідно до кредитних угод та нормативно-правових актів, за якими виникають державні боргові зобов'язання, незалежно від обсягу коштів, передбачених на цю мету в законі про Державний бюджет, а також витрат спеціального фонду бюджету, що мають постійне бюджетне призначення, яке дає право провадити їх виключно в межах і за рахунок відповідних надходжень до спеціального фонду згідно з законодавством, якщо законом про Державний бюджет України не встановлено інше;
- до прийняття закону про Державний бюджет на поточний бюджетний період провадити капітальні видатки забороняється, крім випадків, пов'язаних з введенням воєнного чи надзвичайного стану, оголошенням окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації.

Не пізніше двох місяців з дня набрання чинності законом про Державний бюджет України Міністр фінансів інформує Верховну Раду України про взяті бюджетні зобов'язання та здійснені платежі, по яких бюджетні призначення у затвердженому Державному бюджеті України не передбачені.

До прийняття закону про Державний бюджет на поточний бюджетний період податки, збори (обов'язкові платежі) та інші надходження справляються відповідно до закону про Державний бюджет України на попередній бюджетний період та інших нормативно-правових актів.

Контроль за виконанням Державного бюджету України здійснює Верховна Рада як безпосередньо, так і через Рахункову палату.

Державне казначейство України щомісяця, не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним, подає Верховній Раді **місячний звіт** про виконання Державного бюджету України. Місячний звіт про зведені показники виконання Державного бюджету подається Державним казначейством України Верховній Раді не пізніше 25 числа місяця, наступного за звітним.

Квартальний звіт про виконання Державного бюджету України подається Державним казначейством України до Верховної Ради не пізніше ніж через 35 днів після закінчення звітного кварталу.

Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України подається Кабінетом Міністрів України не пізніше 1 травня року, наступного за звітним.

Бюджетний комітет спільно з Рахунковою палатою розглядають поданий Кабінетом Міністрів річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України і готують висновки щодо надходження коштів до Державного бюджету та їх використання протягом 15 днів з дня подання звіту до Верховної Ради.

На пленарному засіданні Верховної Ради річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України за попередній рік розглядається не пізніш як у двотижневий строк з дня отримання висновків Рахункової палати щодо надходження та використання коштів Державного бюджету за попередній рік. Під час розгляду цього звіту заслуховуються доповідь Міністра фінансів України, співповіді Голови Рахункової палати та голови бюджетного комітету, проводиться повне обговорення і приймається *постанова щодо звіту* про виконання закону про Державний бюджет України.

§ 4. Інавгурація та імпічмент Президента України

Вступ Президента України на посаду

Президент вступає на посаду шляхом інавгурації. **Інавгурація** (від лат. *inauguro* – посвячую) – це урочиста церемонія вступу на пост глави держави. Як правило, ця церемонія відбувається на спеціальному засіданні парламенту або більш широкої колегії за учас-

ті депутатів парламенту, членів уряду, представників політичних і бізнесових кіл, авторитетних громадсько-політичних та культурних діячів, представників дипломатичних місій іноземних держав і міжнародних організацій. На цій церемонії новообраний президент виголошує промову і складає присягу народові, який його обрав. Приведення до присяги новообраного президента здійснюється зазвичай головою вищого юрисдикційного органу в країні (наприклад, Головою Верховного чи Головою Конституційного суду, Головою Державної чи Конституційної Ради тощо).

Згідно зі ст. 104 Конституції України новообраний Президент України вступає на пост з моменту складення ним присяги народові на урочистому засіданні Верховної Ради України.

Урочисте засідання Верховної Ради, на якому новообраний Президент України складає присягу Українському народові, проводиться не пізніше ніж через тридцять днів після офіційного оголошення результатів чергових виборів Президента України і не пізніше ніж через п'ять днів після офіційного оголошення результатів позачергових виборів Президента України.

Для участі в урочистому засіданні Верховної Ради з приводу складення присяги новообраним Президентом України запрошуються Голова Центральної виборчої комісії, Голова Конституційного Суду України та інші особи, списки яких Голова Верховної Ради України узгоджує з новообраним Президентом України та Головою Конституційного Суду України.

Головуючий на урочистому засіданні Верховної Ради надає слово Голові Центральної виборчої комісії (у разі його відсутності — заступнику Голови Центральної виборчої комісії) для оголошення результатів виборів глави держави.

Приведення Президента України до присяги здійснює Голова Конституційного Суду України. Він повідомляє стосовно виконання новообраним Президентом України усіх конституційних вимог щодо несумісності з посадою глави держави та відсутності інших обставин, що унеможливають складення ним присяги, запрошує до трибуни новообраного Президента України, вручає йому текст присяги Українському народові, визначений Конституцією України.

Новообраний Президент України, поклавши руку на Конституцію України, проголошує присягу Українському народові, підписує її текст і передає Голові Конституційного Суду.

Після складення новообраним Президентом України присяги Голова Конституційного Суду України оголошує про те, що новообраний Президент України склав присягу Українському народові відповідно до ст. 104 Конституції України і вступив на пост Президента України. Голова Конституційного Суду передає головуючому на урочистому засіданні Верховної Ради текст присяги Українському народові, підписаний новообраним Президентом України.

Голова Центральної виборчої комісії вручає новообраному Президентові України посвідчення Президента України, а Голова Конституційного Суду — офіційні символи влади Президента.

Після цього Президент України з парламентської трибуни проголошує звернення до Українського народу (*інавгураційну промову*).

Процедура дострокового припинення повноважень Президента України

Відповідно до ч. 2 ст. 108 Конституції України повноваження Президента України припиняються достроково у разі:

- відставки;
- неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я;
- усунення з поста в порядку імпічменту;
- смерті.

Відставка Президента України набуває чинності з моменту проголошення ним особисто заяви про відставку на засіданні Верховної Ради України.

Якщо Верховній Раді України стануть відомі факти про **неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я**, за пропозицією Голови Верховної Ради або не менш як 45 народних депутатів Верховна Рада України може утворити тимчасову слідчу комісію для перевірки відповідних фактів. Тимчасова слідча комісія з даного питання створюється на закритому пленарному засіданні парламенту.

Після створення тимчасової слідчої комісії Голова Верховної Ради України невідкладно повідомляє про це Президента України.

Верховна Рада на підставі висновку тимчасової слідчої комісії, підготовленого з урахуванням медичного висновку про стан здоров'я Президента України, може прийняти постанову про звернення до

Верховного Суду України щодо надання ним письмового подання про дострокове припинення повноважень Президента України за станом здоров'я.

Неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я встановлюється Верховною Радою України на її закритому пленарному засіданні на підставі *письмового подання Верховного Суду України і медичного висновку* та підтверджується рішенням, прийнятим більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.

Про прийняте рішення Голова Верховної Ради України, який відповідно до ст. 112 Конституції України виконує обов'язки Президента України, терміново письмово повідомляє Президента України, Прем'єр-міністра України, Голову Конституційного Суду України, Голову Верховного Суду України та офіційно оприлюднює відповідний акт Верховної Ради України через засоби масової інформації.

Президент України може бути усунений Верховною Радою України з поста в порядку *імпідменту* у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину. **Імпідмент** (від англ. *impeachment* — недовіра; від старофр. *Emprechment* — осуд, обвинувачення) — це спеціальна процедура притягнення до юридичної відповідальності вищої посадової особи держави у випадку вчинення такою особою державної зради чи інших злочинів.

Підставою для ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпідменту та утворення спеціальної тимчасової слідчої комісії є *письмове подання* про це, підписане більшістю народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, підписи яких не відкликаються. Таке письмове подання без прийняття рішення про включення до порядку денного пленарного засідання парламенту обговорюється на черговому після дня його внесення пленарному засіданні Верховної Ради.

Верховна Рада *більшістю голосів народних депутатів* від її конституційного складу приймає рішення щодо **ініціювання питання** про усунення Президента України з поста в порядку імпідменту та включення його до порядку денного парламентської сесії як невідкладного. Про прийняття такого рішення Голова Верховної Ради України терміново повідомляє Президента України.

У разі включення до порядку денного сесії Верховної Ради питання про ініціювання питання про усунення Президента України з

поста в порядку імпічменту Верховна Рада для проведення розслідування обставин вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину утворює **спеціальну тимчасову слідчу комісію**, до складу якої включаються народні депутати з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій, *спеціальний прокурор* та троє *спеціальних слідчих*.

На посади спеціального прокурора, спеціальних слідчих може бути обрана лише особа, яка відповідає таким вимогам:

- є громадянином України, що проживає на її території не менше десяти років;
- вільно володіє державною мовою;
- має вищу юридичну освіту;
- має не менш як десятирічний стаж роботи на посаді атестованого прокурора чи слідчого правоохоронних органів України;
- не має судимості.

Кандидат на посаду спеціального прокурора чи спеціального слідчого подає до Верховної Ради особову картку, декларацію про доходи, зобов'язання фінансового характеру та майновий стан щодо себе та членів своєї сім'ї за попередній рік за формою, встановленою для державних службовців, які займають посади, віднесені до першої і другої категорій посад державних службовців.

Народні депутати можуть бути обрані спеціальним прокурором та спеціальними слідчими, якщо вони відповідають вимогам, встановленим законом для особи спеціального прокурора та спеціального слідчого.

Кандидат для обрання спеціальним прокурором, спеціальним слідчим може в будь-який час до початку голосування зняти свою кандидатуру.

Про утворення спеціальної тимчасової слідчої комісії Верховна Рада більшістю від її конституційного складу приймає постанову.

Спеціальна тимчасова слідча комісія:

- 1) перевіряє наявність, повноту і обґрунтованість доказів про вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину;
- 2) проводить розслідування у разі виявлення під час строку повноважень спеціальної тимчасової слідчої комісії обставин щодо вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину без додаткового прийняття рішення Верховною

Радою з цього питання і за наявності підстав готує відповідні пропозиції щодо проекту постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України.

З метою забезпечення всебічного, повного і об'єктивного розслідування спеціальна тимчасова слідча комісія *має право*:

- ❖ заслуховувати Президента України та захисника (захисників) його прав;
- ❖ витребувати необхідні документи, матеріали та інші відомості, що стосуються розслідування, від державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб;
- ❖ у разі потреби призначати експертизи та залучати фахівців для дослідження і оцінки доказів, визначати двох або більше представників від спеціальної тимчасової слідчої комісії і доручати їм бути присутніми під час проведення зазначених експертиз і досліджень та встановлення їх результатів;
- ❖ запрошувати і заслуховувати в порядку, встановленому законом, будь-яких осіб із числа громадян України (крім суддів Конституційного Суду України та суддів судів загальної юрисдикції), які можуть повідомити про обставини, що стали підставою для ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту.

Посадові особи (крім Президента України та захисника (захисників) його прав), службові особи, експерти та інші особи, запрошені спеціальною тимчасовою слідчою комісією, попереджаються в письмовій формі про визначену Кримінальним кодексом України відповідальність за відмову особи від давання свідчень чи пояснень або відмову експерта чи перекладача без поважних причин від виконання покладених на них обов'язків під час розслідування, що проводиться спеціальною тимчасовою слідчою комісією, а також надання завідомо неправдивих свідчень чи пояснень, завідомо неправдивого висновку експерта, завідомо неправильного перекладу, здійсненого перекладачем. У разі вчинення посадовими особами (крім Президента України та захисника (захисників) його прав), службовими особами, експертами та іншими особами, запрошеними спеціальною тимчасовою слідчою комісією, таких дій спеціальна тимчасова слідча комісія направляє відповідні матеріали до органів прокуратури для порушення кримінальної справи.

Спеціальна тимчасова слідча комісія готує **висновки і пропозиції** за дослідженими обставинами щодо вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину і розглядає їх на своєму засіданні та приймає рішення щодо них. Спеціальна тимчасова слідча комісія за наявності відповідних підстав готує *висновок про звинувачення* Президента України з урахуванням вимог до обвинувального висновку, передбачених Кримінально-процесуальним кодексом України. Висновок підписують спеціальний прокурор, спеціальні слідчі, голова і секретар спеціальної тимчасової слідчої комісії.

Висновки і пропозиції спеціальної тимчасової слідчої комісії надаються Голові Верховної Ради, а в разі його відсутності — Першому заступнику чи заступнику Голови Верховної Ради, який з урахуванням пропозицій спеціальної тимчасової слідчої комісії щодо ступеня секретності представлених нею документів приймає рішення стосовно встановлення спеціального режиму користування ними та ознайомлення з ними народних депутатів відповідно до правил поводження з документами та інформацією, що становлять державну або іншу охоронювану законом таємницю.

Не пізніше як за три дні до початку розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради висновки, пропозиції та інші матеріали вручаються Президенту України або захиснику (захисникам) його прав з одночасним запрошенням його на пленарне засідання Верховної Ради та надаються у зазначений строк народним депутатам.

Пленарне засідання Верховної Ради, на якому відбувається розгляд висновків і пропозицій спеціальної тимчасової слідчої комісії, є *відкритим*. Закрите пленарне засідання проводиться в разі якщо висновки і пропозиції спеціальної тимчасової слідчої комісії або додані до них документи і матеріали містять інформацію, що становить державну або іншу охоронювану законом таємницю.

Голова Верховної Ради України запрошує на пленарне засідання парламенту Президента України, суддів Конституційного Суду України, Голову Верховного Суду України та запропонованих ним суддів Верховного Суду, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Генерального прокурора України.

Пленарне засідання Верховної Ради розпочинається з інформації головуючого на пленарному засіданні про зміст висновків і пропозицій щодо звинувачення Президента України. Якщо Президент погоджується з усіма пунктами звинувачення, а народні депутати, які

вносили подання про ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту, не заперечують проти цих пунктів звинувачення і не мають до них доповнень, обговорення з цього питання не проводиться, головуєчий на пленарному засіданні оголошує про перехід до *таємного голосування* по пунктах звинувачення та здійснення подальших процедур.

Якщо Президент України погоджується лише з окремими пунктами звинувачення або не погоджується з жодним із його пунктів, викладених у проекті постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України, внесеному народними депутатами — членами спеціальної тимчасової слідчої комісії, подальше обговорення проводиться щодо тих пунктів звинувачення, з якими Президент України не погодився, а також тих, які не знайшли відображення у запропонованому проекті постанови Верховної Ради.

У разі якщо Президент України не з'явився на пленарне засідання або відмовляється особисто давати пояснення, відповідати на запитання, Верховна Рада проводить розгляд висновків і пропозицій спеціальної тимчасової слідчої комісії без участі Президента України.

За *результатами обговорення висновків і пропозицій* спеціальної тимчасової слідчої комісії Верховна Рада може прийняти рішення про заслуховування свідків та експертів, щодо яких було заявлено клопотання промовців, та їх відповідей на запитання; або про припинення обговорення висновків та перехід до обговорення проектів постанов Верховної Ради про звинувачення Президента України.

У разі прийняття парламентом ***рішення про заслуховування свідків та експертів***, Верховна Рада переходить до заслуховування свідків та експертів, про яких було заявлено клопотання промовців, та відповідей на їх запитання. Свідків та експертів Верховна Рада заслуховує, якщо їх свідчень немає в матеріалах розслідування та висновках спеціальної тимчасової слідчої комісії, або якщо ці свідчення є недостатніми чи суперечливими. Запитання і відповіді мають бути стислими та точними. Головуючий на пленарному засіданні має право зняти питання, які явно не стосуються обставин справи або поставлені в образливій формі.

Перед заслуховуванням свідка, експерта головуєчий на пленарному засіданні попереджає кожного з них про адміністративну та кримінальну відповідальність згідно із законом за відмову від даван-

ня свідчень чи пояснень, а також за надання завідомо неправдивих свідчень чи пояснень, завідомо неправдивого висновку експерта.

Після завершення обговорення висновків спеціальної тимчасової слідчої комісії Верховна Рада **заслуховує заключне слово:**

- представника від народних депутатів, які вносили подання про ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпідменту;
- доповідача від спеціальної тимчасової слідчої комісії;
- Президента України та захисника (захисників) його прав.

Після закінчення обговорення висновку спеціальної тимчасової слідчої комісії Верховна Рада переходить до розгляду внесеного народними депутатами — членами спеціальної тимчасової слідчої комісії **проекту постанови** Верховної Ради про звинувачення Президента України чи проекту постанови Верховної Ради про припинення розгляду питання про усунення Президента України з поста в порядку імпідменту.

У разі виявлення фактів перешкоджання Президентом України роботі спеціальної тимчасової слідчої комісії під час розслідування обставин щодо вчинення главою держави державної зради або іншого злочину чи невжиття ним заходів до відповідальних перед ним державних органів, їх посадових осіб, які чинили подібне перешкоджання, після звернення до нього з повідомленням про такі факти, у будь-який час обговорення Верховною Радою проекту постанови про звинувачення Президента України може бути внесена народними депутатами, які ініціювали питання про усунення Президента України з поста в порядку імпідменту, вмотивована пропозиція про проведення **додаткового розслідування** та включення до проекту постанови Верховної Ради відповідного пункту звинувачення.

Після закінчення обговорення головуєчий на пленарному засіданні оголошує про перехід до голосування щодо тексту проекту постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України у вчиненні ним державної зради або іншого злочину, який буде включатися до бюлетеня для таємного голосування. Цей проект постанови має ґрунтуватися лише на відомостях, які містяться у висновках і пропозиціях спеціальної тимчасової слідчої комісії.

За наявності підстав Верховна Рада України вирішує питання про **звинувачення Президента України**. Рішення Верховної Ради про звинувачення Президента України приймається **таємним голо-**

суванням шляхом подачі бюлетенів. До бюлетеня для таємного голосування щодо проекту постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України включається один із проектів відповідної постанови.

Таємне голосування щодо проекту постанови парламенту про звинувачення Президента України, включеного до бюлетеня для таємного голосування, проводиться окремо щодо кожного пункту звинувачення. Постанова Верховної Ради про звинувачення Президента України вважається прийнятою в цілому з тими пунктами звинувачення, за які відповідно до ч. 5 ст. 111 Конституції України проголосувало не менш як *дві третини народних депутатів* від конституційного складу Верховної Ради.

У разі прийняття постанови Верховної Ради України про звинувачення Президента України у вчиненні ним державної зради або іншого злочину Верховна Рада приймає *постанову* більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу *про звернення* до:

- **Конституційного Суду України** для перевірки справи і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування та розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту;
- **Верховного Суду України** для одержання його висновку про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину.

У разі неприйняття рішення Верховної Ради про звинувачення Президента України головуючий на пленарному засіданні оголошує про припинення процедури імпичменту.

Після отримання відповідних висновків Конституційного і Верховного судів України ці висновки невідкладно оголошуються головуючим на найближчому пленарному засіданні парламенту і надаються народним депутатам.

Якщо висновок Верховного Суду України свідчить про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину, а висновок Конституційного Суду України свідчить про додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпичмент, народні депутати — члени спеціальної тимчасової слідчої комісії невідкладно готують і вносять на розгляд парламенту проект постанови Верховної Ради про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту.

Якщо висновок Верховного Суду України свідчить про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, не містять ознак державної зради або іншого злочину, Верховна Рада приймає постанову про припинення процедури імпідменту.

Якщо ж у висновку Конституційного Суду України містяться положення про ті чи інші порушення конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпідмент, Верховна Рада приймає відповідні рішення, спрямовані на усунення виявлених порушень, зокрема про:

- 1) невключення до проекту постанови тих положень чи посилань на пункти звинувачення, яких стосуються виявлені порушення конституційної процедури;
- 2) виконання тих чи інших слідчих дій чи процедур розслідування з можливим переглядом прийнятих раніше рішень;
- 3) повторне, додаткове розслідування фактів чи обставин, з яких почалися порушення, зазначені у висновку Конституційного Суду.

Після проведення дій, спрямованих на усунення порушень конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпідмент, Верховна Рада України приймає постанову про звернення до Конституційного Суду України для одержання нового висновку.

За наслідками проведення повторного, додаткового розслідування парламент може внести зміни до постанови про звинувачення Президента не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради. У разі внесення таких змін Верховна Рада приймає постанову про звернення до Верховного Суду України для одержання нового висновку.

У разі одержання висновків Конституційного Суду України і Верховного Суду України відповідно про додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпідмент і про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину, Верховна Рада *таємним голосуванням* шляхом подачі бюлетенів приймає постанову про **усунення Президента України з поста в порядку імпідменту**. Така постанова вважається прийнятою, якщо за неї проголосувало *не менш як три чверті народних депутатів* від конституційного складу Верховної Ради України.

Постанова Верховної Ради про усунення Президента України з поста в порядку імпідменту набирає чинності з моменту оголошен-

ня головуючим на пленарному засіданні про її прийняття. З моменту оголошення головуючим на пленарному засіданні про дострокове припинення повноважень Президента України у зв'язку з усуненням його з поста в порядку імпічменту, на період до обрання і вступу на пост новообраного Президента України, обов'язки Президента України виконує Голова Верховної Ради України відповідно до положень ст. 112 Конституції України.

Про усунення Президента України Верховною Радою з поста в порядку імпічменту Голова Верховної Ради України офіційно повідомляє Президента України, Прем'єр-міністра України, Голову Конституційного Суду України, Голову Верховного Суду України та негайно оприлюднює відповідний акт Верховної Ради через засоби масової інформації.

У разі **неприйняття** Верховною Радою постанови про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту головуючий на пленарному засіданні:

- а) оголошує про припинення процедури імпічменту і дає доручення щодо публікації про це в газеті "Голос України";
- б) оголошує про припинення повноважень спеціальної тимчасової слідчої комісії;
- в) від імені Верховної Ради України вибачається перед Президентом України.

§ 5. Заслуховування Верховною Радою України щорічних та позачергових послань Президента України. Порядок затвердження Указів глави держави

Верховна Рада України відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 85 Конституції України заслуховує **щорічні** та **позачергові послання** Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України.

Інформація про дату і час проголошення Президентом України послання до Верховної Ради доводиться апаратом парламенту до відома народних депутатів не пізніше як за п'ять днів до проголошення послання.

Щорічне послання Президента України Верховній Раді про внутрішнє та зовнішнє становище України за звичайних обставин проголошується до 31 березня поточного року.

На пленарне засідання Верховної Ради під час заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України запрошуються Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Рахункової палати, Голова Центральної виборчої комісії, Голова Вищої ради юстиції, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласних рад, Київської та Севастопольської міських рад, голови обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, Голова та судді Конституційного Суду України, Голова Верховного Суду України, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор України, глави дипломатичних представництв іноземних держав, інші офіційні особи.

Після відкриття пленарного засідання Верховної Ради головуєчий на пленарному засіданні запрошує Президента України для проголошення щорічного або позачергового послання. Після закінчення виступу Президента запитання йому не ставляться, головуєчий на пленарному засіданні оголошує перерву або про закриття пленарного засідання.

Відповідно до п. 31 ч. 1 ст. 85 Конституції України Верховна Рада України затверджує протягом двох днів з моменту звернення Президента України його **укази** про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації.

Після підписання відповідного указу Президент України негайно звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження і подає відповідний проект закону.

Верховна Рада розглядає питання про затвердження зазначеного указу Президента України протягом двох днів з моменту надходження звернення та відповідного указу Президента України до Верховної Ради і надання їх народним депутатам разом з проектом відповідного закону.

Питання про затвердження указу Президента розглядаються Верховною Радою без голосування щодо включення їх до порядку денного. Таке питання може вноситися на розгляд Верховної Ради без попередньої підготовки в комітетах. Проект закону щодо затвер-

дження відповідного указу Президента України розглядається за процедурою першого читання та прийняття закону в цілому.

Верховна Рада може прийняти повністю, частково з рекомендаціями та/або застереженнями або відхилити проект закону про затвердження указу Президента України 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.

Якщо Верховна Рада затвердила законом відповідний указ Президента України частково з рекомендаціями та/або застереженнями, чинними є положення відповідного указу Президента України, затвердженого Верховною Радою. Відповідний указ Президента набирає чинності після його затвердження парламентом і негайно оголошується через засоби масової інформації або оприлюднюється в інший спосіб. У разі відхилення Верховною Радою законопроекту про затвердження відповідного указу Президента України такий указ Президента України не набирає чинності.

Про прийняте Верховною Радою рішення щодо відповідного указу Президента України Голова Верховної Ради негайно повідомляє Президента України і робить повідомлення через засоби масової інформації.

Відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 85 Конституції України Верховна Рада оголошує за поданням Президента України стан війни чи укладення миру, схвалює рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України.

Верховна Рада розглядає відповідне подання Президента України та питання про схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань, приймає рішення з цих питань в порядку, передбаченому для затвердження парламентом указів Президента про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації.

§ 6. Ратифікація та денонсація Верховною Радою України міжнародних договорів

Верховна Рада України надає законом згоду на обов'язковість міжнародних договорів України (*ратифікація*, затвердження, прийняття, приєднання) та здійснює *денонсацію* (приймає рішення про відмову від виконання) міжнародних договорів України відповідно до Конституції України, Закону України “Про міжнародні договори України”, Віденської конвенції про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 р. та Регламенту Верховної Ради.

Законопроекти про **надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів** України вносять на розгляд Верховної Ради Президент України та Кабінет Міністрів України. На виконання повноважень, встановлених п.п. 5 і 32 ч. 1 ст. 85 та ч. 1 ст. 9 Конституції України, Верховна Рада України може прийняти рішення про:

- а) необхідність ініціювання укладення або укладення міжнародного договору на тих чи інших засадах і внесення відповідних документів на її розгляд;
- б) надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України;
- в) денонсацію міжнародних договорів України.

До законопроектів про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України мають неодмінно додаватися фінансово-економічні розрахунки і прогнози можливих наслідків надання згоди на обов'язковість відповідних міжнародних договорів. Проекти законів про внесення змін до законів, пропозиції про прийняття нових законів, проекти інших актів Верховної Ради, спрямовані на виконання міжнародних договорів України, подаються до Верховної Ради разом з відповідними висновками Міністерства юстиції та Міністерства закордонних справ України.

Внесений на розгляд Верховної Ради законопроект про надання згоди на обов'язковість міжнародного договору України попередньо розглядається комітетом, до предмета відання якого належать питання засад зовнішньої політики, відповідним комітетом (комітетами), до предметів відання якого (яких) належать питання, які містить законопроект.

Законопроект щодо надання згоди на обов'язковість міжнародного договору України має вноситися на розгляд Верховної Ради як

невідкладний і включається до порядку денного сесії Верховної Ради без голосування.

Верховна Рада, з урахуванням висновків відповідних комітетів (якщо такі є), одночасно розглядає внесений Президентом України або Кабінетом Міністрів України законопроект про надання згоди на обов'язковість міжнародного договору України, а також формулювання застережень України щодо нього, застереження інших договірних сторін, формулювання заперечень України щодо застережень або згоди з ними, проекти законів або проекти законів про внесення змін до законів, що випливають з цих міжнародних договорів, а також проекти актів Верховної Ради з цих питань, і приймає відповідні рішення щодо кожного з них.

Верховна Рада може прийняти рішення про перенесення розгляду законопроекту про надання згоди на обов'язковість міжнародного договору України до одержання Верховною Радою *висновків Конституційного Суду України* щодо відповідності міжнародного договору Конституції України.

При наданні згоди на обов'язковість міжнародного договору України Верховна Рада одночасно має офіційно підтвердити **застереження**, зроблені Україною під час підписання міжнародного договору, зняти їх чи висловити згоду із застереженнями інших держав — учасниць договору або заперечення проти них, а також може самостійно формулювати і висловлювати застереження відповідно до положень Віденської конвенції про право міжнародних договорів. Пропозиції щодо застережень до міжнародних договорів України (крім двосторонніх договорів) вносяться народними депутатами у порядку, передбаченому законом для внесення пропозицій до законопроектів.

У законопроекті про надання згоди на обов'язковість міжнародного договору України зазначаються порядок та умови набрання чинності міжнародним договором на території України відповідно до положень цього міжнародного договору та Віденської конвенції про право міжнародних договорів.

На підставі закону про надання згоди на обов'язковість міжнародного договору України Голова Верховної Ради України підписує **ратифікаційну грамоту**, яка засвідчується підписом Міністра закордонних справ України, якщо договором передбачений обмін такими грамотами.

Законопроекти про **денонсацію міжнародного договору** України вносять на розгляд Верховної Ради Президент України, Кабінет Міністрів України та народні депутати.

Верховна Рада приймає рішення про денонсацію міжнародного договору України, згода на обов'язковість якого була надана Верховною Радою на виконання її повноважень, встановлених ч. 1 ст. 9, п. п. 5 і 32 ч. 1 ст. 85 Конституції України.

Законопроект про денонсацію міжнародного договору України вноситься на розгляд Верховної Ради разом з документами, передбаченими Законом України “Про міжнародні договори України” та Регламентом Верховної Ради, і проектами актів, прийняття яких зумовлюється денонсацією відповідних міжнародних договорів.

Міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких законом надана Верховною Радою, **публікуються** українською мовою в офіційних друкованих виданнях України.

§ 7. Участь Верховної Ради України у формуванні органів виконавчої влади. Конституційно-процесуальні основи формування та діяльності Уряду

Участь у процесі формування органів виконавчої влади держави Верховна Рада України приймає через участь у формуванні та конституюванні Уряду, організацію, повноваження і порядок діяльності якого відповідно до Конституції України визначає Закон України “Про Кабінет Міністрів України” від 16 травня 2008 р.

Відповідно до Конституції та цього Закону **Кабінет Міністрів України (Уряд України)** є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Він здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний та підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією.

Кабінет Міністрів є *колегіальним* органом. Він приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях, якщо інше не передба-

чено законом. Уряд затверджує Регламент Кабінету Міністрів України, який визначає порядок проведення його засідань, підготовки та прийняття рішень, інші процедурні питання його діяльності.

У своїй діяльності Уряд керується Конституцією України, Законом України “Про Кабінет Міністрів”, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

Склад і порядок формування Кабінету Міністрів

До *складу* Кабінету Міністрів України входять Прем’єр-міністр України, Перший віце-прем’єр-міністр, віце-прем’єр-міністри та міністри України. Загальна чисельність членів новосформованого Кабінету Міністрів визначається Верховною Радою України за поданням Прем’єр-міністра одночасно з призначенням персонального складу Уряду. У разі прийняття Кабінетом Міністрів рішення про утворення, реорганізацію або ліквідацію міністерства посадовий склад Уряду України вважається зміненим з дня прийняття такого рішення.

Посади членів Уряду належать до категорії *політичних посад*, на які не поширюється трудове законодавство. Тож прирівнювання будь-яких посад в органах державної влади за статусом до посад членів Кабінету Міністрів України в жодному випадку не допускається.

Попри це, за поданням Прем’єр-міністра України Верховна Рада може призначати міністрами осіб, які не очолюють міністерств. Щоправда, до складу Кабінету Міністрів може бути призначено не більше двох таких міністрів.

Членами Кабінету Міністрів України можуть бути громадяни України, які мають право голосу, вищу освіту та володіють державною мовою. Не можуть бути призначені на посади членів Уряду особи, які мають судимість, не погашену і не зняту в установленому законом порядку.

Члени Уряду України не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, 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 Уряду у двадцятиденний строк з дня ви-

никнення цих обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про відставку.

У разі внесення на розгляд Верховної Ради подання щодо призначення на посаду члена Кабінету Міністрів особи, яка є народним депутатом, до подання додається особиста заява депутата про дострокове припинення ним своїх депутатських повноважень у разі призначення на посаду члена Уряду. Питання про дострокове припинення повноважень такого народного депутата розглядається невідкладно після призначення його членом Уряду на тому ж пленарному засіданні Верховної Ради.

Прем'єр-міністр України призначається на посаду Верховною Радою України за поданням глави держави. Це подання Президент України вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до ст. 83 Конституції України (фракції, яка має права коаліції), в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після надходження такої пропозиції.

Пропозиція коаліції депутатських фракцій (фракції, яка має права коаліції) подається Президенту України за підписом керівників усіх депутатських фракцій, які утворили коаліцію (керівника фракції, яка має права коаліції), на підставі рішення загальних зборів цієї коаліції (фракції, яка має права коаліції).

У разі порушення вимог Конституції та Закону “Про Кабінет Міністрів” щодо внесення пропозиції стосовно кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України, невідповідності запропонованої кандидатури вимогам до члена Уряду, передбаченим законом, Президент України інформує Верховну Раду про неможливість внесення ним подання щодо запропонованої йому кандидатури.

Кандидат на посаду Прем'єр-міністра України за пропозицією депутатських фракцій (фракції) до розгляду питання на парламентському пленарному засіданні зустрічається з депутатськими фракціями та відповідає на їх запитання. Кандидат на посаду Прем'єр-міністра також виступає на пленарному засіданні Верховної Ради з викладом основних положень проекту Програми діяльності майбутнього Уряду та відповідає на запитання народних депутатів.

Голосування у парламенті щодо призначення Прем'єр-міністра проводиться у поіменному режимі. Рішення приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради і оформляється відповідною постановою. У разі відхилення Верховною Радою України кан-

дидатури на посаду Прем'єр-міністра Президент України вносить на розгляд Верховної Ради нове подання про призначення на зазначену посаду в тому самому порядку, що передбачений для внесення подання, яке йому передувало.

Члени Уряду, крім Прем'єр-міністра України, Міністра оборони і Міністра закордонних справ України, призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України. При формуванні нового складу Уряду новопризначений Прем'єр-міністр вносить до парламенту подання про призначення членів Кабінету Міністрів України. У цьому поданні пропонується повний посадовий склад Уряду. При цьому подання Прем'єр-міністра стосовно персонального складу Кабінету Міністрів може вноситися єдиним списком. Подання ж щодо окремих кандидатур на посади, зазначені у поданні щодо посадового складу, може вноситися окремо. Міністр оборони і Міністр закордонних справ України призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням глави держави. На кожну посаду члена Кабінету Міністрів вноситься одна кандидатура.

Парламент розглядає подання та призначає на посаду членів Уряду. Верховна Рада України приймає рішення з цього приводу у формі постанови. Рішення щодо призначення членів Кабінету Міністрів 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 вважається відхиленою, якщо Верховна Рада України не прийняла рішення про її призначення на посаду. У разі відхилення Верховною Радою кандидатури на посаду члена Уряду Прем'єр-міністр, а щодо призначення Міністрів оборони і закордонних справ — Президент України, — вносять нове подання про призначення на посаду.

Призначення на вакантну посаду члена Кабінету Міністрів України (крім Прем'єр-міністра) здійснюється в порядку та з урахуванням вимог, передбачених законом для призначення на посаду члена Кабінету Міністрів.

Постанова Верховної Ради України в частині призначення члена Кабінету Міністрів України набирає чинності з моменту складення ним *присяги*. Це означає, що 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 Уряду таку присягу зачитує Прем'єр-міністр України, її текст підписує кожен член Кабінету Міністрів. Член Кабінету Міністрів України вступає на посаду лише з моменту складення ним присяги. Особа ж, яка у день свого призначення на посаду члена Уряду (крім Прем'єр-міністра) не склала присяги, вважається такою, що відмовилася від посади.

Кабінет Міністрів України набуває повноважень та розпочинає роботу після складення присяги не менше як двома третинами від його посадового складу, встановленого постановою Верховної Ради.

Програма діяльності Уряду

Програма діяльності Уряду базується на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (у разі формування Уряду на коаліційній основі, а не фракцією, що має права коаліції, одноосібно).

Програму діяльності Кабінету Міністрів подає до Верховної Ради України новопризначений Прем'єр-міністр разом із поданням про посадовий та персональний (особовий) склад Уряду. Ця Програма розглядається парламентом невідкладно одразу після складення присяги членами новосформованого Уряду та набуття ним повноважень відповідно до закону.

Програма діяльності Уряду вважається схваленою, якщо за неї проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради. Верховна Рада може надати Кабінету Міністрів можливість доопрацювати свою Програму діяльності. У цьому випадку повторний розгляд Програми проводиться не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після прийняття рішення про це.

Складення повноважень та відставка Кабінету Міністрів

Кабінет Міністрів України складає свої повноваження перед новообраною Верховною Радою України. Відповідна заява подається Прем'єр-міністром України чи особою, яка виконує його повноваження, та оголошується на першому пленарному засіданні новообраної Верховної Ради України.

Відставка Кабінету Міністрів настає внаслідок:

- 1) прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України;
- 2) відставки або смерті Прем'єр-міністра України.

1. Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як третини від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України. Питання про відповідальність Кабінету Міністрів не пізніше ніж через десять днів після внесення відповідної пропозиції розглядається на пленарному засіданні Верховної Ради, на яке запрошуються всі члени Кабінету Міністрів. У разі розгляду питання про відповідальність Уряду за пропозицією глави держави у пленарному засіданні Верховної Ради бере участь Президент України.

Резолюція недовіри Кабінету Міністрів України вважається прийнятою, якщо за це проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України. Прийняття парламентом резолюції недовіри Кабінету Міністрів має наслідком відставку останнього. Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше ніж один раз протягом чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Уряду або протягом останньої сесії парламенту.

2. Прем'єр-міністр України має право заявити Верховній Раді України про свою відставку. Верховна Рада розглядає питання про відставку Прем'єр-міністра не пізніше ніж на десятий день після надходження відповідної заяви, якщо вона надійшла під час чергової сесії парламенту, і не пізніше першого пленарного тижня наступної чергової сесії, якщо така заява надійшла у міжсесійний період.

Прем'єр-міністр звільняється з посади з дня прийняття рішення про його відставку на пленарному засіданні Верховної Ради. Прийняття парламентом рішення про його відставку має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів.

3. Повноваження Прем'єр-міністра України у разі його смерті припиняються з дня смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть. Припинення повноважень Прем'єр-міністра у разі його смерті має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України, який склав повноваження перед новообраною Верховною Радою України або перебуває у відставці з визначених законом підстав, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України. У разі смерті Прем'єр-міністра повноваження Прем'єр-міністра на період до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України виконує Перший віце-прем'єр-міністр.

У разі обрання члена Уряду народним депутатом України новообраної Верховної Ради України він набуває повноважень народного депутата України у визначеному законом порядку, без подання документа про його звільнення з посади і продовжує здійснювати повноваження члена Кабінету Міністрів до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України.

На відміну від Першого віце-прем'єр-міністра, який уповноважений тимчасово виконувати обов'язки Прем'єр-міністра у випадках та порядку, встановлених Законом “Про Кабінет Міністрів”, порядок тимчасового виконання обов'язків інших осіб, яких призначає на посаду Верховна Рада України за поданням Президента України або Президент України за згодою Верховної Ради України (за винятком членів ЦВК), визначає Закон України “Про тимчасове виконання обов'язків посадових осіб, яких призначає на посаду за згодою Верховної Ради України Президент України або Верховна Рада України за поданням Президента України” від 10 грудня 1997 р. Цей порядок стосується, зокрема, членів Кабінету Міністрів, Голови Національного Банку, Генерального прокурора України, голів Антимонопольного комітету, Фонду державного майна та Державного комітету телебачення і радіомовлення України.

Тимчасовим виконанням обов'язків тут слід вважати доручення іншій посадовій чи службовій особі виконання обов'язків посадової особи, яка відсутня, або коли конкретна посада ніким не зайнята, тобто є вакантною.

Відповідно до ст. 1 згаданого вище Закону в разі звільнення (відставки) особи, яку призначає на посаду за згодою Верховної Ради України Президент України, або особи, яку призначає на посаду Верховна Рада України за поданням Президента України, обов'язки звільненої особи тимчасово, але не більше **одного місяця**, виконує перший заступник (а у разі його відсутності — заступник) цієї посадової особи, призначений *конституційно легітимною особою*, тобто

особою, яка згідно з Конституцією України призначена на посаду відповідно Президентом України за згодою Верховної Ради України або Верховною Радою України за поданням Президента України.

Пропозиція щодо кандидатури, на призначення якої на посаду необхідна згода парламенту, або щодо кандидатури, яку призначає на посаду Верховна Рада за поданням глави держави, вноситься Президентом України до Верховної Ради України не пізніше як у **двотижневий** строк з дня звільнення з посади особи, яка займала цю посаду.

У разі ненадання згоди Верховною Радою України на призначення на посаду запропонованої Президентом кандидатури або відхилення нею цієї кандидатури Президент України вносить на розгляд парламенту не пізніше як у двотижневий строк з дня прийняття парламентом відповідного рішення нову кандидатуру. У цьому випадку особи, уповноважені законом тимчасово виконувати обов'язки звільнених посадових осіб, призначених на посаду за згодою Верховної Ради України Президентом України або Верховною Радою України за поданням Президента України, продовжують тимчасово виконувати покладені на них обов'язки, але *не більше одного місяця*.

Відносно **процедури звільнення з посади**, то відповідно до Закону “Про Кабінет Міністрів” Прем'єр-міністр України звільняється з посади з дня прийняття його відставки Верховною Радою України.

Член Кабінету Міністрів (крім Прем'єр-міністра України) може бути звільнений з посади Верховною Радою України:

- а) за поданням Прем'єр-міністра (стосовно Міністра оборони та Міністра закордонних справ таке подання вноситься за згодою Президента України);
- б) за поданням глави держави — Міністр оборони і Міністр закордонних справ;
- в) за власною ініціативою;
- г) шляхом прийняття відставки члена Кабінету Міністрів за поданою ним заявою про відставку.

Рішення Верховної Ради України про звільнення з посади члена Кабінету Міністрів України приймається у формі постанови.

Член Уряду звільняється з посади з дня прийняття відповідного рішення парламентом. У разі смерті члена Уряду його повноваження вважаються припиненими з дня його смерті.

Усі члени Кабінету Міністрів України, який склав повноваження перед новообраною Верховною Радою України або перебуває у

відставці, звільняються зі своїх посад з моменту початку роботи новоформованим Кабінетом Міністрів України відповідно до закону.

Слід відзначити, що чинною редакцією Закону “Про Кабінет Міністрів України” для членів Уряду була передбачена солідарна відповідальність за результати діяльності Уряду як колегіального органу виконавчої влади та персональна відповідальність за стан справ у доручених їм сферах державного управління. Окрім того, законом передбачено можливість звільнення парламентом членів Кабінету Міністрів за вчинення ними корупційних діянь¹ та порушення вимог сумлінної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави (заборона використання службового становища в особистих цілях, запобігання конфлікту інтересів тощо).

Особливості організації взаємовідносин Уряду з Верховною Радою України

Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції України належить право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України.

Для представлення у парламенті проекту закону, внесеного Урядом, Прем'єр-міністр України визначає члена Кабінету Міністрів. У разі неможливості визначенням членом Кабінету Міністрів представляти проект закону у парламенті за згодою Прем'єр-міністра його може представляти заступник міністра, керівник центрального органу виконавчої влади, який не входить до складу Уряду, про що Верховна Рада України повідомляється письмово.

На виконання рішення парламенту за зверненням відповідного комітету Верховної Ради України або з власної ініціативи Кабінет Міністрів подає Верховній Раді висновки щодо повноти економічного обґрунтування та фінансового забезпечення законодавчих пропозицій і проектів законів, реалізація яких потребує матеріальних та інших витрат за рахунок державного чи місцевих бюджетів. Також Уряд забезпечує проведення експертизи внесених на розгляд парламенту іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи проектів законів, які надіслані Верховною Радою.

¹ Під корупцією (від лат. *corruptio* — псування, розбещування, підкуп) розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг.

Члени Кабінету Міністрів мають право подавати власні висновки до проектів законів з питань, що належать до їх компетенції. Такі висновки надсилаються парламентському профільному комітету, визначеному головним з опрацювання відповідного законопроекту.

Прем'єр-міністр України та інші члени Уряду, заступники міністрів мають право бути присутніми на засіданнях парламенту і виступати з питань, що обговорюються. Також члени Уряду або за їх дорученням посадові особи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів мають право брати участь у засіданнях парламентських комітетів, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій з розгляду питань, що стосуються урядових повноважень.

У дні проведення парламентських пленарних засідань щотижня відводиться час для запитань членам Уряду — так звана **“Година запитань до Уряду”**. День, тривалість та порядок її проведення визначаються Регламентом Верховної Ради. У проведенні “Години запитань до Уряду” у парламенті бере участь Кабінет Міністрів України в повному складі, крім тих його членів, які не можуть бути присутніми з поважних причин. Під час проведення “Години запитань до Уряду” члени Кабінету Міністрів відповідають на запитання народних депутатів, представників депутатських фракцій. Останні можуть заздалегідь письмово повідомляти членів Уряду про запитання, які їм буде поставлено. Однак порушуватися можуть лише питання, що належать виключно до компетенції Уряду і центральних органів виконавчої влади.

“Година запитань до Уряду” транслюється у прямому ефірі загальнонаціональними каналами телебачення і радіомовлення.

Особливості організації взаємовідносин Уряду з главою держави

Кабінет Міністрів України є відповідальним перед Президентом України у межах, передбачених Конституцією України, та керується у своїй діяльності указами Президента України, виданими на основі та на виконання Конституції і законів України.

Кабінет Міністрів України забезпечує виконання актів глави держави, а так само і рішень Ради національної безпеки і оборони України, введених у дію указами Президента України. Окрім того,

Кабінет Міністрів відповідає на звернення Президента України, у разі потреби проводить консультації з главою держави. Президент України або уповноважений ним представник може брати участь в урядових засіданнях.

До слова, так само і Секретаріат Кабінету Міністрів України відповідає на звернення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що утворюються Президентом України, надає їм інформацію, необхідну для виконання покладених на них завдань.

Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених п. п. 5, 18, 21 і 23 ч. 1 ст. 106 Конституції України, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідально за акт та його виконання.

Зокрема, акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених п. 5 ч. 1 ст. 106 Основного Закону — щодо призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях, — скріплюються підписами Прем'єр-міністра і Міністра закордонних справ України. Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених п. 23 ч. 1 ст. 106 Конституції України — щодо утворення судів, — скріплюються підписами Прем'єр-міністра і Міністра юстиції України. Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених п. п. 18 та 21 ч. 1 ст. 106 Конституції, скріплюються підписами Прем'єр-міністра і міністра, відповідального за акт та його виконання, який визначається Прем'єр-міністром.

Треба відзначити, що попередньою редакцією¹ Закону України “Про Кабінет Міністрів” була передбачена спеціальна процедура контрасигнації² актів глави держави. Так, встановлювалося, що акт Президента України, який підлягає скріпленню підписами Прем'єр-міністра України та міністра, відповідального за акт і його виконання, після надходження до Секретаріату Кабінету Міністрів невідкладно

¹ Йдеться про Закон України “Про Кабінет Міністрів України” від 21 грудня 2006 року № 514-V (Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 11. — Ст. 94), який втратив чинність на підставі Закону України від 16 травня 2008 року № 279-VI.

² Контрасигнація — це правовий інститут конституційного права, зміст якого полягає у тому, що посадова особа (прем'єр-міністр або міністр), яка скріпила своїм підписом акт глави держави, свідомо бере на себе політичну і юридичну відповідальність за цей акт і його виконання.

надсилається відповідному міністрові. Цей міністр протягом одного робочого дня з моменту отримання такого акта скріплює його своїм підписом і повертає до Секретаріату Уряду. Прем'єр-міністр України протягом одного робочого дня з моменту отримання акта глави держави, скріпленого підписом міністра, відповідального за акт та його виконання, скріплює такий акт своїм підписом і надсилає його Президентові України.

Загальна тривалість цієї процедури не мала перевищувати трьох робочих днів з моменту надходження відповідного акта глави держави до Секретаріату Уряду. Однак у разі якщо Прем'єр-міністр України або міністр, відповідальний за акт та його виконання, вважали неможливим скріплення своїми підписами акта Президента України, вони мали право повернути такий акт із викладенням у супровідному листі мотивів своїх рішень у строки, встановлені законом для скріплення цих актів їх підписами. Залишається додати, що чинний нині Закон "Про Кабінет Міністрів України" не містить виписаного механізму дії інституту контрастигнації президентських актів, передбаченого Конституцією України.

Зазначимо, що Кабінет Міністрів України з власної ініціативи чи на виконання указів глави держави вносить пропозиції та здійснює підготовку проектів відповідних законів, а також актів Президента України з питань, що належать до повноважень останнього. Уряд також може звернутися до Президента України з клопотанням про визначення проекту закону, що вноситься до Верховної Ради України, як невідкладного.

Окрім того, члени Кабінету Міністрів та керівники інших органів виконавчої влади за погодженням із Прем'єр-міністром України можуть включатися до складу консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що утворюються Президентом України, для здійснення своїх повноважень та брати участь у роботі таких органів і служб на громадських засадах.

Організація роботи Кабінету Міністрів

Кабінет Міністрів України спрямовує свою діяльність на виконання Конституції та законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, Програми діяльності Кабінету Міністрів, схваленої Верховною Радою України.

Кабінет Міністрів України здійснює постійний контроль за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства, вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів.

У випадках, передбачених законами України, Кабінет Міністрів може передавати для тимчасового виконання окремі власні повноваження, окремі повноваження центральних органів виконавчої влади іншим органам виконавчої влади з одночасною передачею їм відповідних фінансових і матеріальних ресурсів, необхідних для належного виконання таких повноважень. Кабінет Міністрів контролює здійснення переданих ним повноважень і несе відповідальність за результати їх здійснення.

Кабінет Міністрів України здійснює свої повноваження шляхом прийняття рішень на його засіданнях більшістю голосів від посадового складу Уряду, визначеного постановою Верховної Ради.

Керує роботою Кабінету Міністрів **Прем'єр-міністр України**. Він спрямовує діяльність Кабінету Міністрів на забезпечення здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Програми діяльності Уряду та здійснення інших урядових повноважень; координує діяльність членів Уряду; вносить на розгляд парламенту подання про призначення членів Кабінету Міністрів (крім Міністрів закордонних справ та оборони), а також Голови Антимонопольного комітету, Голови Держкомітету телебачення та радіомовлення, Голови Фонду держмайна; вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо кандидатур для призначення на посаду і звільнення з посади голів місцевих держадміністрацій та щодо внесення Президенту України подань про призначення на посаду або звільнення їх з посад, подання щодо кандидатур керівників центральних органів виконавчої влади, а також щодо кандидатур членів колегіальних центральних органів виконавчої влади, що не входять до складу Уряду, подання про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерства та інших центральних органів виконавчої влади, а також пропозиції щодо утворення урядових комітетів та їх посадового складу.

Прем'єр-міністр також формує проект порядку денного засідання Уряду, скріплює підписом акти глави держави у випадках, передбачених пп. 5, 18, 21 і 23 ч. 1 ст. 106 Конституції України, представляє Уряд України у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами, вступає у від-

носини з урядами іноземних держав, веде переговори і підписує міжнародні договори тощо.

Для здійснення Прем'єр-міністром України своїх повноважень у складі Секретаріату Кабінету Міністрів утворюється патронатна служба — ***апарат Прем'єр-міністра України***.

У разі відсутності Прем'єр-міністра України його повноважень виконує Перший віце-прем'єр-міністр України або віце-прем'єр-міністр згідно з визначеним Урядом розподілом повноважень.

Окрім того, Перший *віце-прем'єр-міністр України (віце-прем'єр-міністр України)* згідно з розподілом повноважень забезпечує виконання Програми діяльності Уряду у відповідних напрямках діяльності; очолює відповідний урядовий комітет; забезпечує підготовку питань та проектів актів для розгляду на урядових засіданнях, сприяє узгодженню позицій між членами Уряду щодо цих питань і актів; забезпечує функціональну взаємодію Уряду з парламентом і главою держави; за рішенням Кабінету Міністрів здійснює керівництво консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, що утворюються Урядом; представляє Кабінет Міністрів у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами тощо.

Організаційною ***формою роботи*** Кабінету Міністрів України є його *засідання*, що скликаються Прем'єр-міністром України. Засідання Кабінету Міністрів вважається *повноважним*, якщо на ньому присутні більше ніж половина посадового складу Уряду. У разі якщо міністр не має змоги взяти участь у засіданні Кабінету Міністрів, з правом дорадчого голосу в засіданні бере участь його заступник. Кабінет Міністрів України за пропозиціями членів Уряду визначає також інших осіб, які мають право брати участь у його засіданнях з правом дорадчого голосу.

На засіданнях Уряду головує Прем'єр-міністр України, а в разі його відсутності — Перший віце-прем'єр-міністр. Порядок денний засідання Кабінету Міністрів затверджує Кабінет Міністрів за пропозицією Прем'єр-міністра.

Засідання Кабінету Міністрів стенографується, його рішення оформлюються протоколом, який є офіційним документом. При цьому стенограма урядового засідання є документом, що має конфіденційний характер.

Органи Кабінету Міністрів

Для забезпечення ефективної реалізації повноважень Кабінету Міністрів України, координації дій органів виконавчої влади, попереднього розгляду проектів нормативно-правових актів, проектів концепцій, інших документів, що подаються на розгляд Уряду, утворюються **урядові комітети**. Перелік урядових комітетів та їх посадовий склад затверджує Кабінет Міністрів за поданням Прем'єр-міністра України. Члени Кабінету Міністрів, які не входять до складу урядового комітету, можуть брати участь у роботі цього комітету з правом вирішального голосу.

У разі якщо міністр — член урядового комітету не може з поважних причин бути присутнім на засіданні, замість нього у роботі комітету може брати участь з правом вирішального голосу його заступник (за попереднім погодженням з головою відповідного комітету). За рішенням голови урядового комітету або за погодженням з ним у засіданні цього комітету можуть брати участь з правом дорадчого голосу керівники центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, народні депутати України, інші посадові особи, участь яких необхідна для обговорення питання, включеного до порядку денного.

Засідання урядового комітету вважається повноважним, якщо на ньому присутні більше ніж половина його членів. Рішення урядового комітету приймається більшістю від його посадового складу та оформлюється протоколом.

Урядові комітети для забезпечення своєї діяльності:

- 1) утворюють у разі потреби підкомітети, експертні комісії та робочі групи для розгляду окремих питань, що належать до їх компетенції;
- 2) отримують в установленому порядку від органів виконавчої влади необхідну для їх роботи інформацію;
- 3) запрошують на засідання представників органів виконавчої влади, а також інших фахівців з питань, що розглядаються.

Порядок організації роботи урядових комітетів визначається Регламентом Кабінету Міністрів.

Організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України здійснює **Секретаріат Кабінету Міністрів**. Він забезпечує

підготовку та проведення засідань Кабінету Міністрів, урядових комітетів та діяльність Прем'єр-міністра України, Першого віцепрем'єр-міністра, віцепрем'єр-міністрів та міністрів України, які не очолюють міністерства. Секретаріат здійснює контроль за своєчасним поданням органами виконавчої влади проектів законів, проектів актів Кабінету Міністрів, інших документів для підготовки їх до розгляду Урядом та урядовими комітетами.

Секретаріатом Кабінету Міністрів керує Міністр Кабінету Міністрів України. Державні службовці, інші працівники Секретаріату Уряду призначаються на посаду та звільняються з посади Міністром Кабінету Міністрів, крім тих, які призначаються на посаду та звільняються з посади самим Кабінетом Міністрів.

Для здійснення главою Уряду України своїх повноважень у складі Секретаріату Кабінету Міністрів утворюється *апарат Прем'єр-міністра*, керівник якого призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України. У складі Секретаріату Кабінету Міністрів України утворюються *патронатні служби* Першого віцепрем'єр-міністра, віцепрем'єр-міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерство. Ці служби утворюються у складі Секретаріату Кабінету Міністрів. Працівники таких служб призначаються на посаду та звільняються з посади Міністром Кабінету Міністрів за поданням відповідно Першого віцепрем'єр-міністра України, віцепрем'єр-міністрів та міністра, який не очолює міністерство. Патронатна ж служба міністра, який очолює міністерство, утворюється у складі центрального апарату цього міністерства, а її працівники призначаються на посаду та звільняються з посади самим міністром.

Секретаріат Кабінету Міністрів діє на підставі власного Положення, що затверджується рішенням Уряду.

Кабінет Міністрів України для забезпечення здійснення своїх повноважень може утворювати також постійні, тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи. До участі у роботі таких органів можуть залучатися державні службовці, а також народні депутати, науковці та інші фахівці за їх згодою. Завдання, склад та організація роботи консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів визначаються Кабінетом Міністрів.

Акти Кабінету Міністрів

Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції й законів України, актів Президента України видає *постанови* (акти нормативного характеру) і *розпорядження* (акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань), обов'язкові для виконання.

Акти Кабінету Міністрів підписує Прем'єр-міністр України.

Необхідно наголосити, що зупинення дії акта Кабінету Міністрів Президентом України на підставі Основного Закону має наслідком зупинення вчинення будь-якими органами чи особами дій, спрямованих на виконання зупиненого акта Уряду, в тому числі здійснення повноважень, визначених цим актом. Однак винесення Конституційним Судом України ухвали про відмову у відкритті провадження у справі за конституційним поданням глави держави щодо відповідності Конституції України зупиненого акта Кабінету Міністрів або визнання його таким, що відповідає Конституції України, дію цього акта автоматично відновлює.

Право ініціативи у прийнятті актів Кабінету Міністрів і, відповідно, обов'язок підготовки проектів цих актів мають члени Уряду, центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Ініціювати підготовку та прийняття актів Уряду може також Президент України.

До підготовки проектів таких актів можуть залучатися народні депутати України, науковці та інші фахівці за їх згодою. А проекти актів уряду, що мають важливе суспільне значення та визначають права і обов'язки громадян України, підлягають обов'язковому попередньому оприлюдненню, вочевидь, з метою громадського обговорення.

Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів приймаються на його засіданнях шляхом голосування більшістю голосів від посадового складу Уряду. У разі рівної кількості голосів голос Прем'єр-міністра є вирішальним.

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 набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо ними не встановлено пізніший термін набрання чинності.

Акти Кабінету Міністрів України включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів України. Постанови Кабінету Міністрів публікуються в Офіційному віснику України та на офіційному веб-сайті Уряду.

§ 8. Участь Верховної Ради України у формуванні органів судової влади

Відповідно до п. 27 ч. 1 ст. 85 Конституції України, Закону України “Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України” Верховна Рада України **обирає:**

- професійного суддю безстроково, термін повноважень якого на посаді судді закінчився;
- суддею безстроково особу, яка раніше уже обіймала посаду судді не менше п’яти років, але на час розгляду питання про обрання не займає посаду судді;
- суддею раніше обраного безстроково до суду іншого рівня або до суду того ж рівня, але іншої спеціалізації.

Обрання кандидата на посаду судді безстроково відбувається в такому порядку:

- 1) звернення кандидата на посаду судді безстроково до Державної судової адміністрації, а суддів Верховного Суду України та суддів спеціалізованих судів — до голів цих судів щодо рекомендації їх для обрання судьями безстроково;
- 2) підготовка матеріалів щодо обрання кандидата суддею безстроково з повідомленням про це в місцевих ЗМІ, газеті “Голос України” та направлення їх до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;
- 3) надання рекомендації про можливість обрання кандидата на посаду судді безстроково Вищою кваліфікаційною комісією суддів України;
- 4) подання Головою Верховного Суду України або головою відповідного вищого спеціалізованого суду до парламенту матеріалів про обрання кандидата суддею безстроково;
- 5) розгляд парламентським комітетом, до видання якого належить розгляд питання про обрання суддів та звільнення

суддів, обраних безстроково, подання про обрання кандидата суддею безстроково, прийняття рішення щодо рекомендації або нерекomenдації кандидата на посаду судді безстроково та внесення цього рішення на розгляд Верховної Ради;

- б) прийняття Верховною Радою України рішення щодо обрання кандидата або відмови йому в обранні на посаду судді безстроково.

Подання про обрання суддів безстроково вноситься до Верховної Ради України Головою Верховного Суду України щодо судді загального суду, головою відповідного вищого спеціалізованого суду – щодо судді відповідного спеціалізованого суду.

Профільний комітет Верховної Ради розглядає подання про обрання кандидата на посаду судді безстроково в місячний строк з дня його надходження до парламенту.

За наявності рішення про рекомендацію або нерекomenдацію про обрання суддів безстроково комітет ВР з питань правосуддя вносить пропозиції про включення до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради питання стосовно обрання суддів.

Обговорення питання про обрання кандидата на посаду судді безстроково на пленарному засіданні Верховної Ради України починається з доповіді комітету з питань правосуддя.

За наявності зауважень до кандидата, який обирається на посаду судді безстроково, висловлених на пленарному засіданні Верховної Ради, що потребують додаткової перевірки парламентським комітетом, голосування щодо цього кандидата не проводиться. Повторний розгляд подання щодо нього здійснюється за умови перевірки зазначеним комітетом дотримання кандидатом на посаду судді безстроково вимог ст. 127 Конституції України, ст. 7 Закону України “Про статус суддів”, а також перевірки звернень громадян та інших звернень щодо діяльності кандидата на посаду судді безстроково відповідно до вимог ст. 9 Закону України “Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України”.

Рішення про обрання кандидата на посаду судді безстроково приймається відкритим поіменним голосуванням більшістю голів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради і оформляється відповідною постановою.

У разі якщо кандидата на посаду судді безстроково не обрано, Вищою радою юстиції вноситься подання про звільнення цього кандидата з посади судді.

Верховна Рада України **звільняє** з посад шість суддів Конституційного Суду України та суддів, обраних нею безстроково, у випадках та порядку, передбачених ч. 5, 6 ст. 126 Конституції України, ст. 23 Закону України “Про Конституційний Суд України”, Законом України “Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України”.

Звернення до Верховної Ради про звільнення з посади судді Конституційного Суду України подається Конституційним Судом України. Для звільнення з посади судді Конституційного Суду комітет ВР з питань правосуддя за дорученням Голови Верховної Ради України подає до Верховної Ради вмотивований висновок.

Звільнення з посади судді, обраного безстроково, відбувається в такому порядку:

- 1) ініціювання перед Вищою радою юстиції питання про звільнення з посади судді;
- 2) розгляд питання Вищою радою юстиції та прийняття рішення щодо внесення подання до Верховної Ради України про звільнення судді, обраного безстроково;
- 3) подання Вищої ради юстиції до Верховної Ради України матеріалів про звільнення судді, обраного безстроково;
- 4) розгляд подання Вищої ради юстиції парламентським комітетом з питань правосуддя і прийняття ним рішення по суті цього подання;
- 5) розгляд подання Вищої ради юстиції та висновку комітету ВР з питань правосуддя на парламентському пленарному засіданні і прийняття Верховною Радою України рішення стосовно звільнення судді з посади.

Подання про звільнення з посади суддів, обраних безстроково, вноситься Вищою радою юстиції. Це подання розглядається комітетом з питань правосуддя в місячний строк з дня його надходження до Верховної Ради. Цей комітет вносить на розгляд Верховної Ради пропозицію про рекомендацію або nereкомендацію щодо звільнення з посади судді, обраного безстроково.

На пленарне засідання Верховної Ради для розгляду питання про звільнення з посади судді, обраного безстроково, запрошуються

Голова Верховного Суду України, Голова Вищої ради юстиції, голова відповідного вищого спеціалізованого суду, Голова Державної судової адміністрації України.

Присутність судді на пленарному засіданні Верховної Ради при розгляді питання про його звільнення з підстав, зазначених у п. п. 1, 4 і 5 ч. 5 ст. 126 Конституції України, є обов'язковою. Неявка на пленарне засідання Верховної Ради не є перешкодою для розгляду питання по суті. У разі якщо суддя не згоден з поданням про звільнення, обов'язково заслуховується його пояснення.

Верховна Рада України приймає рішення про звільнення з посади судді Конституційного Суду України чи судді, обраного безстроково, шляхом відкритого поіменного голосування більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. Прийняте рішення оформляється відповідною постановою.

§ 9. Процедура надання Верховною Радою України згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народних депутатів і суддів

На підставі положень ч. 3 ст. 80, ч. 3 ст. 126 та ст. 149 Конституції України Верховна Рада України надає згоду на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт відповідно народного депутата України, судді Конституційного Суду України, судді суду загальної юрисдикції.

Подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата, судді Конституційного Суду України, судді суду загальної юрисдикції ініціюється відповідно органами досудового слідства і судовими органами. Подання щодо народного депутата повинно бути підтримано і внесено до Верховної Ради Генеральним прокурором України, а подання щодо судді судів загальної юрисдикції, судді Конституційного Суду України — Головою Верховного Суду України. Таке подання повинно бути вмотивованим і достатнім, містити конкретні факти і докази, що підтверджують факт вчинення зазначеною в поданні особою суспільно небезпечного діяння, визначеного Кримінальним кодексом України. Подання, що не відповідає цим вимогам, Голова Верховної

Ради України повертає відповідно Генеральному прокуророві України або Голові Верховного Суду України.

Голова Верховної Ради України пропонує народному депутату, щодо якого внесено подання про надання згоди на притягнення його до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт, подати протягом п'яти днів *письмові пояснення* комітету з питань регламенту і доручає зазначеному комітету надати **висновок** щодо цього подання. Регламентний комітет визначає достатність, законність і обґрунтованість подання, законність одержання доказів, зазначених у поданні, і встановлює наявність відповідних скарг. Підготовку цього питання комітет здійснює у терміновому порядку, але в строк не більш як двадцять днів. На засідання комітету запрошується особа, щодо якої внесено подання. Однак відсутність цієї особи на засіданні комітету без поважних причин не є перешкодою для розгляду питання і прийняття рішення. У засіданнях комітету бере участь також Генеральний прокурор України (виконувач обов'язків Генерального прокурора України), якщо подання внесено Генеральним прокурором України, або Голова Верховного Суду України (виконувач обов'язків Голови Верховного Суду України), якщо подання внесено Головою Верховного Суду України. Комітет у разі необхідності може витребувати додаткові матеріали справи, заслухати пояснення осіб за клопотанням особи, щодо якої внесено подання тощо.

У разі відсутності достатніх доказів щодо обґрунтування подання Голова Верховної Ради України має право повернути його разом з вмотивованим висновком регламентного комітету відповідно Генеральному прокуророві України або Голові Верховного Суду України з пропозицією подати додаткові обґрунтування. У такому випадку комітет зупиняє перевірку, про що повідомляється Голова Верховної Ради. Комітет залишає подання без розгляду до дня надходження до нього матеріалів, що ним вимагаються, або вмотивованої відповіді.

Верховна Рада розглядає на пленарному засіданні (за процедурою повного обговорення) внесені подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата, затримання чи арешт судді Конституційного Суду України, судді суду загальної юрисдикції у визначений нею день, але не пізніше семи днів з дня подання відповідного висновку регламентним комітетом.

Якщо на пленарному засіданні Верховної Ради України буде встановлено, що особа, щодо якої внесено подання, відмовляється від дачі пояснень, Верховна Рада розглядає питання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт такої особи без її пояснень.

Після завершення обговорення питання головуєчий на пленарному засіданні ставить його на голосування. Рішення про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата, затримання чи арешт судді Конституційного Суду України, судді суду загальної юрисдикції Верховна Рада України приймає відкритим поіменним голосуванням більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу, про що оформляється відповідна постанова. Таке рішення Верховної Ради не переглядається, крім випадку виявлення обставин, що не були відомі Верховній Раді під час розгляду відповідного подання.

Про прийняте рішення Голова Верховної Ради України негайно повідомляє відповідно Генерального прокурора України чи Голову Верховного Суду України.

§ 10. Процедурні аспекти організації діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим

Загальні положення

Верховна Рада Автономної Республіки Крим є представницьким органом Кримської автономії, що представляє інтереси громадян, спільні інтереси населення, територіальних громад, місцевого самоврядування, АР Крим у цілому, і здійснює свої повноваження з метою сприяння й забезпечення реалізації їх прав та законних інтересів, а також вирішення питань життєдіяльності й розвитку всього Кримського регіону.

Організацію і порядок діяльності Верховної Ради АРК визначають Конституція України, Закон України “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим”, Конституція Автономної Республіки Крим, нормативно-правові акти самої Верховної Ради АРК. Діяльність Верховної Ради Криму визначається також її Регламентом.

Верховна Рада АРК складається із 100 депутатів, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування, так само, як і народні депутати України та депутати місцевих рад усіх рівнів. Однак на відміну від Верховної Ради України, а також сільських, селищних, міських, районних і обласних рад, строк повноважень Верховної Ради Криму складає не п'ять, а чотири роки.

Відзначимо, що Верховна Рада АРК є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її загального складу. До слова, аналогічна умова відносно правоповноважності передбачена чинним законодавством і щодо роботи парламенту України та роботи місцевих рад.

Депутат Верховної Ради АРК

До кандидата у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим законом встановлюються такі самі вимоги, як і до депутатів місцевих рад. Депутати Верховної Ради АРК, які працюють на постійній основі, не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входить до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

Депутат Верховної Ради Кримської автономії має всю повноту прав, які забезпечують його активну участь у діяльності представницького органу Криму та його органів, виконує їх доручення. Депутат зобов'язаний брати участь у роботі Верховної Ради АРК, роботі її органів, дотримуватися Конституції України, Конституції Кримської автономії, законів України і нормативно-правових актів Верховної Ради Криму. На час проведення засідань кримського парламенту, роботи його постійних комісій та для здійснення інших передбачених законом повноважень депутат звільняється від виконання виробничих або службових обов'язків з відшкодуванням йому заробітної плати за основним місцем роботи та інших витрат, пов'язаних з депутатською діяльністю, за рахунок коштів бюджету автономії.

Організація роботи Верховної Ради АРК

Діяльність Верховної Ради АРК здійснюється сесійно і складається з пленарних засідань самої Ради та засідань її органів. Верховна

Рада АРК збирається на першу сесію не пізніше ніж на тридцятий день після обрання не менше двох третин від встановленого числа депутатів. Першу сесію відкриває і веде до обрання Голови Верховної Ради АРК голова виборчої комісії Кримської автономії.

Засідання Верховної Ради АРК проводяться відкрито. У разі необхідності кримський парламент за своїм рішенням може проводити закриті засідання.

У межах своїх повноважень Верховна Рада Криму приймає нормативно-правові акти, які є обов'язковими для виконання на території Кримської автономії. З питань, що мають нормативно-правовий характер, Верховна Рада АРК приймає постанови, з питань організаційно-розпорядчого характеру — рішення. Ці постанови та рішення приймаються виключно на засіданні кримського парламенту відкритим або таємним голосуванням більшістю голосів депутатів від загального складу Ради.

Право внесення проєктів нормативно-правових актів у Верховній Раді АРК належить депутатам парламенту автономії, які реалізують його індивідуально чи колективно, а також Раді міністрів Криму.

Особливістю тут є те, що нормативно-правові акти Верховної Ради Кримської автономії публікуються і доводяться до відома населення державною мовою та в перекладі на російську й кримськотатарську мови.

Нормативно-правові акти Верховної Ради Криму підписуються її Головою протягом 14 днів після їх прийняття і набирають чинності у порядку, встановленому Конституцією АРК і нормативно-правовими актами парламенту автономії.

Голова та заступники Голови Верховної Ради АРК

На першій сесії Верховна Рада Криму обирає із свого складу Голову Ради, його першого заступника і заступника на строк повноважень самої Ради шляхом таємного голосування.

Голова Верховної Ради Криму представляє її у відносинах з центральними та місцевими органами влади України, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями, громадянами, а також їх об'єднаннями. Голова Ради Криму та його заступники здійснюють свої повноваження на постійній основі. Саме Голова кримського парламенту пропонує кандидатури на посади

своїх заступників, на посади голів постійних комісій Верховної Ради АРК, а також кандидатуру для призначення на посаду Голови Ради міністрів автономії, має право скликання позачергової сесії Ради, видає в межах своїх повноважень обов'язкові для виконання розпорядження.

Голова Верховної Ради Криму підзвітний лише їй і відповідає тільки перед нею. Його може бути звільнено з посади Радою, якщо за це проголосувало більше половини від її загального складу. Ініціювати розгляд цього питання може не менше як третина депутатів від загального складу кримського парламенту.

Перший заступник, заступник Голови Верховної Ради АРК замінюють Голову Верховної Ради Криму у разі його відсутності чи тимчасової неможливості здійснення ним своїх обов'язків.

Треба відзначити, що на відміну від посад в органах місцевого самоврядування, зокрема місцевих радах усіх рівнів, правовий статус яких регламентується Законом “Про службу в органах місцевого самоврядування”, виборні посади Верховної Ради Автономної Республіки Крим відносяться до відповідних категорій посад державних службовців, регламентованих Законом України “Про державну службу”.

Президія Верховної Ради АРК

Для координації роботи органів Верховної Ради АРК, сприяння депутатам у виконанні ними своїх обов'язків, підготовки сесій, реалізації інших повноважень організаційного характеру, що делегуються їй самою Верховною Радою Криму, утворюється і діє Президія Верховної Ради АРК. До складу Президії входять за посадою Голова Верховної Ради АРК, його заступники, голови постійних комісій парламенту автономії. Очолює Президію Голова Верховної Ради Криму.

Президія, зокрема, скликає сесії парламенту автономії та організовує їх підготовку, формує порядок денний сесії Ради, забезпечує реєстрацію та офіційне оприлюднення нормативно-правових актів, нею прийнятих. Не рідше одного разу на рік Президія звітує перед Верховною Радою Криму про виконану роботу.

Постійні та тимчасові комісії Верховної Ради АРК

Постійні та тимчасові комісії Верховної Ради Автономної Республіки Крим є органами парламенту автономії, що обираються з числа його депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до його відання, здійснення контролю за виконанням його постанов та рішень.

Постійні комісії обираються Верховною Радою Криму на строк її повноважень у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії. У складі постійних комісій має бути не менше восьми і не більше п'ятнадцяти депутатів. До складу постійних і тимчасових комісій не можуть бути обрані Голова Верховної Ради Криму та його заступники.

Постійні комісії за дорученням парламенту автономії або ж за власною ініціативою розглядають проекти програм розвитку, природоохоронні програми, бюджет автономії, контролюють їх виконання, вивчають і готують питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського і соціально-культурного будівництва, інші питання, які вносяться на розгляд Верховної Ради АР Крим і належать до її відання, розробляють проекти постанов та рішень Ради Криму і готують висновки з цих питань.

Організація роботи постійних та тимчасових комісій покладається на голову відповідної комісії. Засідання комісії скликається в разі необхідності і є правомочним, якщо в ньому бере участь більше половини її складу.

За результатами вивчення і розгляду питань комісії готують висновки і рекомендації. Рекомендації комісій, прийняті в межах їх повноважень, підлягають обов'язковому розгляду органами і організаціями, яким вони адресовані. Про результати розгляду і вжиті заходи повинно бути повідомлено комісію у встановлений нею строк.

Постійні та тимчасові комісії для вивчення питань можуть створювати підкомісії і робочі групи із залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів.

Порядок дострокового припинення Верховною Радою України повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим

Відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 85 Конституції України Верховна Рада України достроково припиняє повноваження Верховної Ради

Автономної Республіки Крим у разі порушення нею Конституції та законів України.

Згідно зі ст. 232 Регламенту Верховної Ради України пропозиція про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим може бути внесена Головою Верховної Ради України або народними депутатами у кількості не менше 45 осіб. Внесення такої пропозиції допускається лише за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення Верховною Радою АРК Конституції або законів України.

Питання про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим включається до порядку денного сесії Верховної Ради без голосування.

Голова Верховної Ради України не пізніше ніж через сім днів після одержання пропозиції про дострокове припинення повноважень Верховної Ради АРК визначає дату розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради України. Підготовку і попередній розгляд зазначеного питання проводить комітет, до предмета відання якого належать питання статусу Автономної Республіки Крим.

Представники Верховної Ради АРК обов'язково запрошуються для участі в розгляді питання про дострокове припинення повноважень Верховної Ради АРК на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Обговорення питання про дострокове припинення повноважень Верховної Ради АРК на пленарному засіданні Верховної Ради України проводиться за процедурою повного обговорення з обов'язковим наданням представнику Верховної Ради АРК часу для виступу та часу для відповідей на запитання народних депутатів.

Повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим вважаються припиненими, якщо за це проголосувало більше половини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України. Одночасно з прийняттям такого рішення Верховна Рада України приймає рішення про призначення позачергових виборів до Верховної Ради АРК.

Якщо пропозиція про дострокове припинення повноважень Верховної Ради АРК після розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради України не підтримана необхідною кількістю голосів народних депутатів, вона вважається відхиленою. У цьому випадку повторне внесення аналогічної пропозиції з тих же підстав не допускається.

Запитання для самоконтролю

1. Хто може ініціювати питання щодо внесення змін до Конституції України? Чим відрізняється процедура обговорення і схвалення відповідного законопроекту від аналогічної процедури підготовки і прийняття звичайного закону?
2. Розкрийте поняття бюджетного процесу. Прерогативою якого суб'єкта законодавчої ініціативи є підготовка законопроекту про державний бюджет? Які особливості Закону про державний бюджет обумовлюють специфіку окремих стадій бюджетного процесу?
3. Дайте визначення понять “інавгурація” та “імпічмент”. Проаналізуйте процедуру дострокового припинення повноважень Президента України в порядку усунення з поста і визначте, відсутність чи юридична недосконалість яких законодавчих положень робить цю процедуру технічно неможливою.
4. Хто із суб'єктів права законодавчої ініціативи не може бути суб'єктом подання до Верховної Ради України законопроектів про ратифікацію міжнародних договорів України? Чи поширюється це правило на процедуру денонсації міжнародних договорів?
5. Назвіть акт, який засвідчує юридичний факт надання парламентом України згоди на обов'язковість для України укладених від її імені чи імені її Уряду міжнародних договорів. Яка посадова особа України контрасигнує цей акт?
6. Які нормативно-правові акти регламентують організацію і порядок діяльності Кабінету Міністрів України? До якої категорії посад належать посади членів Уряду? Розкрийте юридичний зміст поняття цієї категорії.
7. Настання якого юридичного факту є необхідною умовою функціонування новопризначеного персонального складу Уряду після набуття ним своїх повноважень в порядку, визначеному законом?
8. За яких обставин повноваження Уряду припиняються достроково? Чи можлива ситуація, за якої відставка Прем'єр-міністра України не потягне за собою відставку усього складу Кабінету Міністрів України?

9. Охарактеризуйте особливості правового статусу Кабінету Міністрів України в контексті правового режиму його взаємовідносин з парламентом і главою держави. Яким чином ці особливості впливають на характер юридичної відповідальності Уряду як колегіального органу державної влади?
10. Розкрийте сутність поняття інституту контрасигнації. Коли і за яких умов норми цього інституту застосовуються в конституційній практиці в Україні?
11. Які органи Кабінету Міністрів забезпечують його роботу? Хто наділений правом ініціативи у прийнятті урядових актів?
12. В яких конституційних процедурах виражається участь Верховної Ради України у формуванні органів судової влади?
13. За яких правових умов розгляд питання про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим стає можливим у Верховній Раді України?

ТЕМА 6.

ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ

*Народ не стає більш вільним від того, що його
обранці називають себе слугами народу.*

Вільгельм Швобель

§ 1. Нормативно-правові засади організації діяльності народних депутатів України. Вступ на посаду та порядок дострокового припинення їх повноважень

Народний депутат України – це обраний відповідно до Закону України “Про вибори народних депутатів України” представник Українського народу у Верховній Раді України. Народним депутатом України може бути обрано¹ громадянина 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 України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

Діяльність народних депутатів України регламентується Конституцією України, Законом України “Про статус народного депутата України” від 17 листопада 1992 р., Регламентом Верховної Ради України, іншими нормативно-правовими актами. Суттєву роль у врегулюванні окремих аспектів діяльності народних депутатів відіграють рішення Конституційного Суду України.

¹ Час від часу трапляється так, що й порядна людина стає законодавцем, – казав Кін Хаббард.

Народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі, що обумовлює *несумісність* депутатського мандата з іншими видами діяльності. Відповідно до цього народний депутат не має права:

- бути членом Кабінету Міністрів України, керівником центрального органу виконавчої влади;
- мати інший представницький мандат або одночасно перебувати на державній службі;
- обіймати посаду сільського, селищного, міського голови;
- займатися будь-якою іншою, окрім депутатської, оплачуваною роботою, за винятком наукової, викладацької та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час;
- залучатись як експерт органами досудового слідства, прокуратури і суду, а також займатись адвокатською діяльністю;
- входити до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку.

Повноваження народного депутата починаються після складення ним *присяги* на вірність Україні перед Верховною Радою України з моменту скріплення присяги особистим підписом під її текстом. Голова Верховної Ради попереднього скликання запрошує новообраних народних депутатів до складення присяги і надає слово для її зачитування найстаршому за віком народному депутату. Найстарший за віком народний депутат пропонує всім новообраним народним депутатам встати і після цього зачитує текст присяги. Після зачитування тексту присяги Голова Верховної Ради України попереднього скликання запрошує новообраних народних депутатів скріпити присягу своїми підписами під її текстом.

У разі складення присяги народним депутатом окремо він зачитує текст присяги і скріплює його підписом на пленарному засіданні Верховної Ради. Народний депутат не може брати участі у засіданнях Верховної Ради та її органів, а також здійснювати інші депутатські повноваження до того часу, поки він не скріпить присягу особистим підписом під її текстом. Відмова скласти та підписати присягу має наслідком втрату депутатського мандата.

Повноваження народних депутатів України припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України — з

моменту відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Відповідно до ст. 81 Конституції України повноваження народного депутата України **припиняються достроково** у разі:

- 1) складення повноважень за його особистою заявою;
- 2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- 3) визнання його судом неієздатним або безвісно відсутнім;
- 4) припинення його громадянства або його виїзду на постійне проживання за межі України;
- 5) якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто;
- 6) невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції;
- 7) його смерті.

Повноваження народного депутата України припиняються достроково також у разі дострокового припинення відповідно до Конституції України повноважень Верховної Ради України.

Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі складення ним депутатських повноважень за його особистою заявою або у разі припинення його громадянства чи його виїзду на постійне проживання за межі України приймається Верховною Радою України, а у випадку, якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто, — судом.

Верховна Рада за поданням комітету з питань регламенту приймає постанову про дострокове припинення повноважень народного депутата більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу і доручає Центральній виборчій комісії визнати повноваження наступного кандидата в народні депутати за списком політичної партії (виборчого блоку політичних партій) відповідно до Закону України “Про вибори народних депутатів України”. Прийняте Верховною Радою України рішення про до-

строкове припинення повноважень народного депутата перегляду не підлягає.

У разі невиконання **вимоги щодо несумісності** депутатського мандата з іншими видами діяльності повноваження народного депутата припиняються достроково на підставі закону за рішенням суду. Комітет з питань депутатської етики розглядає відповідні матеріали і подає висновок Голові Верховної Ради України, який у десятиденний строк звертається до суду або повертає матеріали комітету з обґрунтуванням відмови у зверненні до суду. Парламентський комітет з депутатської етики, у разі повернення Головою Верховної Ради матеріалів з обґрунтуванням відмови у зверненні до суду, розглядає їх і у випадку незгоди з ними вносить пропозицію про розгляд цього питання на засіданні Верховної Ради. За рішенням Верховної Ради України, прийнятим відкритим поіменним голосуванням більшістю від її конституційного складу, Голова Верховної Ради зобов'язаний буде звернутися до суду для вирішення питання про дострокове припинення повноважень такого народного депутата.

Відповідно до ст. 180 Кодексу адміністративного судочинства України позовна заява про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності подається до окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. Адміністративна справа за такою позовною заявою вирішується протягом семи днів після відкриття провадження у справі. Неприбуття у судове засідання осіб, які були належним чином повідомлені про розгляд справи, не перешкоджає її розгляду.

Відповідно до Регламенту Верховної Ради України рішення суду про дострокове припинення повноважень народного депутата в разі невиконання ним вимог закону щодо несумісності депутатського мандата, яке набрало законної сили, є остаточним і не потребує затвердження постановою Верховної Ради.

У разі невиконання народним депутатом вимог закону щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, відповідно до Закону України “Про особливості звільнення з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності”, за поданням комітету з питань регламенту Голова Верховної Ради України видає розпорядження про блокування дії персональної електронної картки для голосування цього народного депутата і про при-

пинення нарахування йому заробітної плати та відшкодування інших витрат, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень.

В контексті проблеми депутатського сумісництва доречним було б вказати і на інший шлях виходу з цієї ситуації. Питання щодо несумісництва може вирішуватись або через позбавлення особи, що порушила вимоги щодо несумісництва, її депутатського мандату, про що вже йшлося вище, або звільнення такої особи з посади, яку вона обіймала за сумісництвом незаконно. Відповідно до вже згаданого Закону “Про особливості звільнення з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності” від 8 липня 2005 р. особа, яка протягом п'ятнадцяти календарних днів з дня призначення на посаду, що є несумісною з депутатським мандатом, порушує вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності на посадах, призначення на які та звільнення з яких здійснює Президент України або Кабінет Міністрів України, і не подала в установленому законом порядку заяви про складення повноважень народного депутата України, як це передбачено Конституцією України, має бути звільнена з посади за відповідним рішенням глави держави або Уряду.

При цьому після закінчення 15-денного терміну відповідно Президент України або Кабінет Міністрів України зобов'язані протягом наступних п'яти календарних днів прийняти рішення про звільнення особи з посади, що є несумісною з депутатським мандатом, та протягом трьох календарних днів поінформувати Верховну Раду України про прийняте рішення.

Те саме стосується й осіб, які суміщають депутатський мандат з посадою або діяльністю в інших органах державної влади, органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах та організаціях. Вони мають бути звільнені з відповідних посад за рішенням відповідного органу чи посадової особи, до компетенції яких належить призначення на посаду та звільнення з посади цієї особи.

Однак у будь-якому випадку, навіть у разі неприйняття уповноваженими органами чи посадовими особами рішення про звільнення народного депутата України з посади, яку він обіймає за сумісництвом, питання щодо порушення ним вимог щодо несумісництва вирішується автоматично на підставі закону, згідно з положеннями якого акт про призначення особи, яка є народним депутатом України, на посаду, що є несумісною із депутатським мандатом, втрачає чинність

через *двадцять календарних днів* з дня його видання, якщо повноваження народного депутата України не припинені в установленому законом порядку.

Залишається лише звернути увагу на те, що попри закріплення в чинному законодавстві механізму, за яким особа, будучи народним депутатом і суміщаючи свій представницький мандат з іншими видами діяльності, так чи інакше, але позбавляється або свого депутатського мандату, або посади, яку вона обіймала незаконно, механізм цей застосовується до осіб, які незаконно суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування, мають інший представницький мандат, входять до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку. Але норми закону встановили неповний перелік категорій посад і видів діяльності, за умов зайняття яких за сумісництвом на особу поширюється дія цього закону. Так, зокрема, тут не йдеться про посади у деяких правоохоронних органах, зокрема посади Генерального прокурора України та Голови Служби безпеки України, адже вони не належать ані до кола органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування, ані, тим паче, до кола підприємств, установ і організацій, що мають на меті одержання прибутку. Однак питання щодо законності суміщення з депутатським мандатом цих посад залишається остаточно не вирішеним на законодавчому рівні.

У разі **набрання законної сили обвинувальним вироком суду** щодо народного депутата України, визнання народного депутата недієздатним або безвісно відсутнім його повноваження припиняються з дня набрання законної сили рішенням суду, а в разі його смерті — з дня смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть.

У разі **невходження народного депутата** України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), **до складу депутатської фракції** цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції його повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення.

Народні депутати України наділені відповідними повноваженнями, реалізація яких забезпечує здійснення функцій Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу держави. Таким чи-

ном, повноваження Верховної Ради як колегіального представницького органу влади реалізуються через діяльність народних депутатів України, що спрямована на виконання їх прав і обов'язків.

Для забезпечення виконання депутатських прав і обов'язків народним депутатам України гарантується *депутатська недоторканність*. **Депутатська недоторканність** як елемент статусу народного депутата України є конституційною гарантією безперешкодного та ефективного здійснення народним депутатом своїх повноважень і передбачає звільнення його від юридичної відповідальності у визначених Конституцією випадках та особливий порядок притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності, його затримання, арешту, а також застосування інших заходів, пов'язаних з обмеженням його особистих прав і свобод¹. Так, Основним Законом встановлено, що народні депутати не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп. Народні депутати не можуть бути без згоди Верховної Ради притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані. Така згода має бути одержана до пред'явлення депутату обвинувачення у вчиненні злочину відповідно до чинного Кримінально-процесуального кодексу України.

Залишається додати, що депутатська недоторканність поширюється на народного депутата України з моменту визнання його обраним за рішенням відповідної виборчої комісії і до моменту припинення його повноважень (попри те, що повноваження народного депутата починаються з моменту складення присяги)². У разі пред'явлення громадянину України обвинувачення у вчиненні злочину та/або його арешту до обрання народним депутатом України подальше провадження у кримінальній справі щодо такого депутата може бути продовжено за наявності на те згоди Верховної Ради.

Затримання і арешт народного депутата можливі також лише за отримання на те згоди Верховної Ради України і незалежно від наявності її згоди на притягнення цього народного депутата до кримінальної відповідальності.

Варто наголосити, що повноваження народного депутата України не можуть бути обмежені діями чи бездіяльністю органів держав-

¹ Рішення Конституційного Суду України № 12-рп/2003 від 26.06.2003 р.

² Рішення Конституційного Суду України № 9-рп/1999 від 27.10.1999 р.

ної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, керівників підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та підпорядкування, громадян та їх об'єднань. Обмеження повноважень народного депутата можуть встановлюватися виключно Конституцією і законами України¹.

Правовий статус члена парламенту відіграє неабияку роль у визначенні характеру повноважень та діяльності самого парламенту. Виділяють **імперативний** та **вільний** депутатський мандат.

Чимало держав на ранніх етапах розвитку парламентаризму закріплювали у своїх конституціях *імперативний* характер депутатського мандата, що обґрунтовувався на основі положень доктрини народного суверенітету, сформульованої Жан-Жаком Руссо у XVIII ст. Його доктрина базується на ідеї неподільності і непередставництва народного суверенітету: представляти можна не сам суверенітет, а лише владу. За Руссо, депутати не можуть бути представниками народу, вони є лише його уповноваженими. Звідси випливали такі необхідні елементи імперативного депутатського мандата, як зв'язаність депутата волею своїх виборців і можливість відкликання його останніми. У практичному плані імперативний мандат не має ніякого сенсу, оскільки звернення депутата до своїх виборців із кожного питання, яке обговорюється парламентом, внаслідок суто технічних і організаційних проблем, не кажучи вже про інші аспекти, може повністю дезорганізувати його роботу.

Конституції сучасних демократичних держав здебільшого закріплюють принцип *вільного* депутатського мандата, сформульований англійським законодавцем Едмундом Бруком в 1774 році: "Парламент не є зібранням послів, котрі мають різні та ворожі інтереси, що їх кожен член парламенту повинен захищати, діючи як агент і адвокат та борючись з іншими агентами і адвокатами; парламент є спеціальною асамблеєю однієї нації з одним загальнодержавним інтересом, інтересом цілого, в якому керівними принципами повинні бути не місцеві цілі, а користь для всіх, яка є результатом захисту інтересів усіх як одного цілого".

Сутність цього принципу полягає в тому, що парламентарій є представником усього народу (нації), ніхто не може відкликати його або давати йому імперативні настанови. Беручи участь у здійсненні функцій парламенту, він пов'язаний нормами конституції, відпові-

¹ Рішення Конституційного Суду України № 12-рп/2003 від 26.06.2003 р.

дальністю перед людьми, яка повинна демонструвати їм, яке рішення слід приймати щодо тих чи інших суспільних проблем, які обговорюються в парламенті. До основних положень вільного депутатського мандата в сучасному його розумінні належать:

- мандат є загальним (хоча депутати і можуть обиратися по виборчих округах, вони представляють усе населення країни);
- мандат носить факультативний характер (його здійснення вільне від примусу, депутат не зобов'язаний робити щось конкретне, зокрема брати участь у парламентських засіданнях, працювати у профільних комітетах, навіть не зобов'язаний враховувати думку своїх виборців, хоча, звичайно, має моральний обов'язок дослухатися до них);
- мандат не підлягає відкликанню;
- мандат за його здійснення не потребує схвалення дії мандатарія (презумпція відповідності волі депутатів волі народу не підлягає запереченню).

В Україні діє вільний мандат для народних депутатів України й імперативний мандат для депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад (крім депутатів сільських і селищних рад). Відповідно до положень Закону України “Про статус депутатів місцевих рад” від 11 липня 2002 р. та Закону України “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим” від 10 лютого 1998 р. імперативний мандат депутатів місцевих рад передбачає можливість їх відкликання політичною партією (блоком політичних партій), за виборчими списками відповідної місцевої організації якої їх було обрано, а також виборцями відповідного виборчого округу. Зокрема, підставами для відкликання виборцями обраного ними депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим є:

- порушення депутатом Конституції і законів України, інших актів законодавства України;
- незадовільне виконання депутатських обов'язків, визначених законом;
- використання депутатського мандата в особистих та корисливих цілях, систематичне порушення норм етики і моралі.

Підставою для відкликання депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутата місцевої ради відповідною політичною партією (виборчим блоком політичних партій), за виборчими списками відповідної місцевої організації якої його було обрано, є

невходження цього депутата до складу депутатської фракції місцевої організації відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу депутата зі складу такої депутатської фракції внаслідок подання ним особистої заяви про вихід, або переходу депутата в іншу депутатську фракцію, або інші підстави, встановлені вищим керівним органом політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за виборчими списками відповідної організації якої він був обраний депутатом.

Вищий керівний орган політичної партії (виборчого блоку політичних партій) приймає рішення про відкликання та дострокове припинення повноважень такого депутата, негайно оприлюднює це рішення та повідомляє про це відповідну місцеву раду. В цьому випадку виборча комісія відповідного рівня визнає обраним і реєструє наступного за черговістю кандидата у депутати у виборчому списку відповідної організації політичної партії (виборчого блоку політичних партій).

§ 2. Реалізація прав і обов'язків народного депутата України у парламенті та у виборчому окрузі

Конституцією і Законом України “Про статус народного депутата України” народний депутат наділяється низкою повноважень, що включають його права і обов'язки у парламенті та у виборчому окрузі. Зокрема, на пленарному засіданні Верховної Ради народний депутат України **має право**:

- 1) обирати і бути обраним на посади Голови Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради;
- 2) обирати і бути обраним до органів Верховної Ради України;
- 3) пропонувати питання для розгляду Верховною Радою України або її органами;
- 4) виступати із законодавчою ініціативою у Верховній Раді України;
- 5) звертатися із депутатськими запитами, вимагати відповіді на них;
- 6) брати участь у дебатах, ставити запитання доповідачам, головуючому на засіданні;

- 7) виступати з обґрунтуванням своїх пропозицій і з мотивів голосування;
- 8) висловлювати свою думку щодо кожного питання, яке розглядається на засіданні;
- 9) висловлювати думку щодо кандидатів, які обираються чи призначаються на посади, звільняються з посад Верховною Радою України, а також щодо яких Верховна Рада надає згоду на призначення і звільнення з посад;
- 10) порушувати питання про заміну головуючого на пленарному засіданні Верховної Ради України;
- 11) порушувати питання про довіру складу органів, утворених Верховною Радою України, а також посадовим особам, яких обрано, призначено на посади або щодо призначення на посади яких Верховною Радою надано згоду у випадках, передбачених Конституцією України;
- 12) 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;
- 13) порушувати питання про перевірку діяльності підприємств, установ, організацій, розташованих на території України і щодо яких є дані про порушення ними законодавства України, про створення з цією метою тимчасових слідчих комісій;
- 14) передавати для внесення до протоколу і стенографічного бюлетеня засідання текст свого виступу, окремої думки, заяви, пропозиції і зауваження з питань, що розглядаються Верховною Радою України.

Слід звернути увагу на те, що народні депутати попередніх скликань, крім тих, повноваження яких припинено достроково у зв'язку з набранням законної сили обвинувальним вироком щодо них або за рішенням суду у разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата, мають право бути присутніми на відкритих пленарних засіданнях Верховної Ради України на гостьових місцях.

Народний депутат має право ухвального голосу щодо всіх питань, що розглядаються на засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано. Кожний народний депутат у Верховній Раді та її органах, до складу яких його обрано, має один голос. Народний депутат може брати участь у роботі будь-якого органу парламенту з правом дорадчого голосу, якщо інше не передбачено законом.

Народний депутат реалізує на засіданнях Верховної Ради України та в роботі її органів надані йому права відповідно до Конституції та законів України.

Народний депутат бере особисту участь у засіданнях Верховної Ради України чи її органів, до складу яких його обрано.

При опрацюванні і прийнятті законопроектів, постанов та інших актів Верховної Ради поправки, пропозиції та зауваження, внесені народним депутатом, розглядаються і по них приймаються рішення щодо їх врахування чи відхилення. При цьому голосування та позиція, висловлена народним депутатом в роботі парламенту та її органів, не може бути предметом розгляду у Верховній Раді України та її органах.

Народний депутат за погодженням з відповідною депутатською фракцією (групою) може бути обраний одночасно членом одного комітету Верховної Ради України і тимчасової слідчої чи тимчасової спеціальної комісії.

Народний депутат, який не входить до складу депутатських фракцій (груп), може бути обраний членом одного парламентського комітету за власним бажанням та бути одночасно членом тимчасової слідчої чи тимчасової спеціальної комісії. При цьому Верховна Рада забезпечує пропорційне обрання народних депутатів до складу відповідних комітетів.

Народний депутат, який є членом комітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України, має право:

- а) вносити пропозиції про розгляд на засіданнях відповідного комітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії будь-якого питання, що належить до їх компетенції, а також брати участь в обговоренні питань, що вносяться на розгляд комітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії. Кожна внесена народним депутатом пропозиція на його вимогу має бути проголосована на засіданні відповідного ко-

мітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії Верховної Ради;

- б) народний депутат має право отримувати від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ та організацій допомогу, необхідну для роботи у складі тимчасових спеціальних чи тимчасових слідчих комісій Верховної Ради;
- в) викласти свою окрему думку як додаток до рішення комітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії Верховної Ради.

Конституція та чинне законодавство України покладають на народного депутата України низку обов'язків. Зокрема, головним обов'язком народного депутата України як обраного представника Українського народу є обов'язок дбати про благо України і добробут Українського народу, захищати інтереси виборців та держави. Народний депутат у парламенті та в його органах також **зобов'язаний**:

- 1) додержуватися вимог Конституції та інших законів України, регламенту Верховної Ради України, присяги народного депутата України;
- 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 (групи), 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.

Працюючи у виборчому окрузі, народний депутат України **має право**:

- 1) 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, неза-

- лежно від їх підпорядкування і форм власності, громадських організацій і політичних партій;
- 2) безперешкодно відвідувати органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також безперешкодного доступу на всі підприємства, в установи та організації, розташовані на території України, незалежно від їх підпорядкування, форм власності, режиму секретності;
 - 3) у разі порушення прав, свобод та інтересів людини і громадянина, що охороняються законом, та інших порушень законності на місці вимагати негайного припинення порушення або звертатися з вимогою до відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ та організацій припинити такі порушення. У разі порушення законності народний депутат може звернутися з депутатським зверненням до відповідних посадових осіб правоохоронних органів чи органів виконавчої влади, що здійснюють державний контроль у відповідній галузі;
 - 4) брати участь у розгляді в органах державної влади і органах місцевого самоврядування пропозицій та вимог виборців, інших питань, пов'язаних із здійсненням депутатських повноважень;
 - 5) 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;
 - 6) 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. Керівник органу державної влади чи органу місцевого самоврядування зобов'язаний бути присутнім на прийомі народного депутата особисто або уповноважити на це замість себе іншу посадову особу за погодженням з народним депутатом;
 - 7) одержати інформацію з питань, пов'язаних із здійсненням ним депутатських повноважень, від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, які

зобов'язані надати йому таку інформацію в порядку та строки, встановлені законом;

- 8) зустрічатися з виборцями, колективами підприємств, установ та організацій, об'єднаннями громадян, у чому йому повинні невідкладно сприяти їх керівники;
- 9) виступу з питань його депутатської діяльності не рідше одного разу в місяць у друкованих засобах масової інформації, на радіо (до 10 хвилин на місяць) та телебаченні (до 20 хвилин на місяць), безкоштовно, засновником (співзасновником) яких виступають органи державної влади, організації або установи, що фінансуються повністю або частково за рахунок коштів державного бюджету.

Народний депутат України у виборчому окрузі **зобов'язаний**:

- 1) постійно підтримувати зв'язки з виборцями, вивчати громадську думку, потреби і запити населення, а у разі необхідності повідомляти про них Верховну Раду України та її органи, вносити пропозиції та вживати в межах своїх повноважень заходи щодо їх врахування в роботі органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій;
- 2) інформувати виборців про свою депутатську діяльність через засоби масової інформації, на зборах виборців періодично, але не рідше двох разів на рік;
- 3) розглядати звернення виборців;
- 4) проводити особистий прийом громадян;
- 5) здійснювати безпосередньо або із залученням своїх помічників-консультантів, представників громадськості контроль за розглядом у органах державної влади та органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях пропозицій, заяв та скарг громадян, які надійшли на його ім'я.

§ 3. Процедурні особливості реалізації права народного депутата України на депутатський запит та на депутатське звернення

Згідно з ч. 1 ст. 86 Конституції України та ч. 1 ст. 15 Закону України “Про статус народного депутата України” народний депутат має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом 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.

Отже, **депутатський запит** — це вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії Верховної Ради 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.

Варто відзначити, що народний депутат не має права звертатися до органів і посадових осіб, що здійснюють функції дізнання і досудового слідства, з вимогами і пропозиціями з питань, які стосуються проведення дізнання та досудового слідства у конкретних кримінальних справах¹. Народний депутат також не має права звертатися до органів прокуратури і прокурорів з вимогами, пропозиціями і вказівками у конкретних справах, а також до слідчих прокуратури з питань досудового слідства у конкретних кримінальних справах². Народний депутат не має права звертатися з вимогами чи пропозиціями до судів, до голів судів та до суддів стосовно конкретних судових справ³.

Депутатський запит вноситься у письмовій формі і розглядається на засіданні Верховної Ради України. Треба наголосити при цьому, що гарантоване Конституцією України право народного депутата на депутатський запит та встановлене законом право на де-

¹ Рішення Конституційного Суду України № 4-рп/2002 від 20.03.2002 р.

² Рішення Конституційного Суду України № 4-рп/2000 від 11.04.2000 р.

³ Рішення Конституційного Суду України № 4-рп/99 від 19.05.1999 р.

путатське звернення є повноваженнями, які реалізуються незалежно одне від одного. Звідси випливає, що депутатський запит може бути внесений народним депутатом України до відповідних органів чи посадових осіб незалежно від того, чи попередньо направлялось ним депутатське звернення з цього ж питання цьому ж органу або посадовій особі. Конституція України не містить жодних застережень з цього приводу¹.

Отже, друкований текст депутатського запиту на бланку народного депутата, підписаний автором із зазначенням номера посвідчення, подається Голові Верховної Ради через апарат парламенту з обов'язковим долученням до депутатського запиту копії попередньо направленою депутатського звернення та копії відповіді на нього (у разі її одержання).

Не допускається внесення, оголошення і направлення запиту, адресованого посадовій особі, до кола службових обов'язків якої не належить розгляд питань, порушених у депутатському запиті, а також поданого в період між парламентськими сесіями або викладеного в неетичній, образливій для адресата формі. Такий запит повертається Головою Верховної Ради його ініціатору.

Короткий зміст належним чином підготовленого і внесеного депутатського запиту оголошується головоючим на найближчому після дня його внесення пленарному засіданні Верховної Ради, на якому відведений час для оголошення запитів.

На одному пленарному засіданні може бути оголошено не більше двох депутатських запитів одного народного депутата. Після оголошення короткого змісту депутатського запиту головоючий на пленарному засіданні Верховної Ради оголошує голосування щодо направлення запиту до відповідної посадової особи чи органу.

Верховна Рада приймає рішення про направлення депутатського запиту відповідному органу або посадовій особі, до яких його звернуто, однією п'ятою від її конституційного складу. Однак саме направлення запиту народному депутату, з яким він звертається на сесії Верховної Ради, не потребує прийняття парламентом окремого рішення з цього приводу².

Президент України, керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, до

¹ Рішення Конституційного Суду України № 4-рп/2008 від 01.04.2008 р.

² Рішення Конституційного Суду України № 16-рп/2003 від 14.10.2003 р.

яких звернуто запит, зобов'язані повідомити народного депутата, групу народних депутатів, комітет Верховної Ради України у письмовій формі про результати розгляду його (їх) 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, який вніс (які внесли) запит, і запропонувати інший строк, який не повинен перевищувати одного місяця після одержання запиту.

Народний депутат має право брати безпосередню участь у розгляді внесеного ним запиту керівником органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації. На вимогу народного депутата керівник органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, якому адресовано запит, зобов'язаний повідомити народному депутатові про день розгляду порушених у запиті питань завчасно, але не пізніше ніж за три дні до їх розгляду.

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, надається відповідно Голові Верховної Ради і народному депутату, підпис якого під запитом значиться першим, голові відповідного парламентського комітету. 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.

Відповіді на депутатський запит оголошуються головуючим на пленарному засіданні Верховної Ради в тому разі, якщо на цьому наполягає народний депутат, який є ініціатором депутатського запиту.

Народний депутат, представник групи народних депутатів, комітет Верховної Ради України мають право виступити з реплікою і дати **оцінку відповіді** на свій депутатський запит. По цій відповіді

може бути проведено обговорення за пропозицією народного депутата — ініціатора запиту, або якщо на цьому наполягає не менше однієї п'ятої від конституційного складу Верховної Ради.

Народний депутат, який звертався з депутатським запитом, за своїм підписом подає до Верховної Ради текст одержаної відповіді на нього та проект відповідної постанови Верховної Ради, що надаються народним депутатам не пізніше як за три дні до розгляду питання на пленарному засіданні парламенту. Рішенням Верховної Ради може бути визначений головний комітет для підготовки висновку щодо відповіді на депутатський запит. Цей висновок також надається народним депутатам у зазначений строк.

Для обговорення відповіді на депутатський запит апарат Верховної Ради запрошує на пленарне засідання Верховної Ради посадових осіб, до яких було направлено депутатський запит. Такі особи повинні бути присутніми на цьому засіданні і можуть уповноважувати інших осіб бути присутніми при обговоренні відповіді на запит лише у виняткових випадках із вмотивованим обґрунтуванням.

Обговорення відповіді на депутатський запит включає:

- виступ народного депутата, який вніс депутатський запит з обґрунтуванням своєї пропозиції;
- виступ представника органу або посадової особи, до якої було направлено запит;
- виступ голови або представника головного комітету, якщо йому доручалася підготовка висновку щодо відповіді на депутатський запит;
- виступи двох народних депутатів на підтримку кожної внесеної пропозиції і двох народних депутатів, які її не підтримують.

За результатами обговорення відповіді на депутатський запит Верховна Рада України приймає відповідну постанову.

Процедура направлення запитів до Президента України має свої особливості. Зокрема, слід звернути увагу на те, що депутатський запит до глави держави має бути попередньо підтриманий підписами не менш як однієї третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, а в разі відсутності такої кількості підписів — шляхом відкритого поіменного голосування.

Рішення про направлення попередньо підтриманого запиту до Президента України вважається прийнятим, якщо за нього прого-

лосувала більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, і оформляється постановою Верховної Ради. Апарат Верховної Ради надсилає текст запиту до глави держави разом з відповідною постановою парламенту.

Крім права на депутатський запит народний депутат України має також право на депутатське звернення. **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.

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.

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. Посадова особа, відповідальна за розгляд звернення народного депутата, зобов'язана завчасно, але не пізніше ніж за день повідомити народного депутата про час і місце розгляду 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.

§ 4. Формування депутатських груп, фракцій, парламентської більшості, опозиції

Народні депутати можуть добровільно об'єднуватися на партійній основі у *депутатські фракції* та на позапартійній основі у *депутатські групи* (у Верховній Раді України не створюються у зв'язку з переходом на пропорційну виборчу систему). Депутатські групи, сформовані на основі партійної належності депутатів, називаються **депутатськими фракціями**. До складу депутатської фракції можуть входити й позапартійні депутати, які підтримують програмні документи відповідної партії. Депутатські групи, сформовані на позапартійній основі, об'єднують депутатів, які поділяють однакові або схожі погляди з питань державного і соціально-економічного розвитку. Відповідно до Регламенту Верховної Ради зареєстровані депутатські групи (фракції) користуються правами:

- ❖ на пропорційне (виходячи з кількості їх членів) представництво в усіх органах Верховної Ради України та офіційних парламентських делегаціях;
- ❖ на виступ свого представника з усіх питань порядку денного на парламентських засіданнях;
- ❖ депутатська група (фракція), з ініціативи якої розглядається питання, має право на виступ свого представника після припинення обговорення на засіданнях Верховної Ради та її органів.

У формуванні депутатських груп (фракцій) мають бути дотримані певні загальні вимоги, а саме:

- а) чисельність групи (фракції) не може бути меншою від 15 депутатів;
- б) депутатські групи не можуть формуватися для захисту приватних, комерційних, місцевих, професійних чи релігійних інтересів;
- в) депутат не може входити до складу більш як однієї зареєстрованої депутатської групи (фракції). Голова Верховної Ради України і його заступники не входять до складу жодної депутатської групи (фракції);
- г) назва депутатської фракції має збігатися з назвою відповідної партії. У разі, коли депутатська фракція об'єднує депутатів з кількох партій, її назва повинна містити назви всіх цих партій.

Депутатські групи (фракції) реєструються в Апараті Верховної Ради.

Формування депутатських фракцій має свої особливості. Депутатські фракції формуються на першій сесії Верховної Ради нового скликання до розгляду питань про обрання Голови Верховної Ради та створення парламентських органів. Якщо цього не відбулося, головуєчий на пленарному засіданні оголошує перерву для їх формування.

Депутатські фракції формуються на партійній основі народними депутатами, обраними за списком політичних партій (виборчих блоків політичних партій), які за результатами виборів отримали депутатські мандати. При цьому одна політична партія (виборчий блок політичних партій) має право сформувати у Верховній Раді лише одну депутатську фракцію.

Мінімальна кількість народних депутатів для формування депутатської фракції має становити не менше ніж 15 народних депутатів.

Народний депутат може входити до складу лише депутатської фракції політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за виборчим списком якої його обрано. У разі невходження народного депутата, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата зі складу такої фракції його повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення.

Народний депутат має право бути членом лише однієї зареєстрованої депутатської фракції (групи). Народний депутат має право вільно вийти зі складу депутатської фракції (групи). Народний депутат може не входити до жодної зареєстрованої депутатської фракції чи депутатської групи.

Народний депутат як член депутатської фракції (групи) має право:

- обирати та бути обраним до керівних органів депутатської фракції (групи);
- брати участь у затвердженні Положення про депутатську фракцію (групу);
- пропонувати питання для розгляду депутатською фракцією (групою);

- вносити пропозиції до питань, які розглядаються на засіданні депутатської фракції (групи), виступати з обґрунтуванням своїх пропозицій;
- брати участь в обговоренні будь-якого питання, яке розглядається на засіданні депутатської фракції (групи).

Народний депутат, якого виключено зі складу депутатської фракції, є *позафракційним*.

Кожна депутатська фракція *реєструється* в апараті Верховної Ради. Умовою реєстрації є надходження до апарату парламенту підписаного особисто кожним народним депутатом, який увійшов до складу депутатської фракції, письмового повідомлення про сформування депутатської фракції, у якому зазначаються назва депутатської фракції, її персональний склад та партійна належність членів депутатської фракції, а також прізвища голови депутатської фракції та його заступників з розрахунку не більше одного на 15 членів депутатської фракції. Повна та скорочена назва депутатської фракції має збігатися з назвою відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій).

Після відповідного оформлення матеріалів про утворення депутатської фракції головуючий на пленарному засіданні інформує народних депутатів про реєстрацію такої депутатської фракції, її кількісний склад, голову депутатської фракції та його заступників. Інформаційні матеріали про депутатську фракцію після її реєстрації надаються народним депутатам. У такому ж порядку повідомляється про зміни в складі депутатських фракцій.

Про вступ або вихід зі складу зареєстрованої депутатської фракції народний депутат повідомляє письмово головуючого на пленарному засіданні. Письмове повідомлення народного депутата про входження до тієї чи іншої депутатської фракції погоджується з головою цієї фракції. Повідомлення про виключення зі складу депутатської фракції робить головуючий на пленарному засіданні за поданням голови фракції.

Депутатська фракція, склад якої стає меншим від необхідної мінімальної кількості народних депутатів, встановленої законом, через 15 днів після дня настання такого факту оголошується Головою Верховної Ради України розпущеною.

Кілька депутатських фракцій можуть утворювати *коаліцію*. Термін “коаліція” походить від латинського слова *co-alere*, що означає

“спільне годування”. В науковій літературі цей термін іноді використовується для позначення права депутатів на створення депутатського об’єднання або ж їх співпраці у такому об’єднанні. Зокрема Федеральний Конституційний Суд Німеччини вважає утворення фракцій формою реалізації депутатом свого мандата задля досягнення постійної коаліції та співпраці з іншими членами парламенту. Проте такий зміст цього поняття не є поширеним.

У нашій країні терміну “парламентська коаліція” надається значення, що є поширеним і в науковій літературі, і в пресі. Під **коаліцією** розуміється стійке організоване і організаційно оформлене об’єднання двох або більше депутатських фракцій чи груп з метою вироблення і реалізації ними узгоджених рішень щодо спільної позиції з питань, які розглядаються парламентом або належать до його безпосередньої компетенції і здійснюються в процесі його поточної діяльності. Таким чином, коаліцію слід розглядати як надфракційне утворення, метою якого є здійснення фракціями (групами) депутатів спільної діяльності, а в ідеалі — вироблення спільної чи принаймні узгодженої політичної лінії та послідовне втілення її у життя.

Політична доцільність утворення коаліцій у разі знаходження їх учасниками спільної мови між собою очевидна. Адже існування коаліції надає кожному з її партнерів більшої політичної ваги, веде до зростання їх впливу на парламентські, та й взагалі на будь-які державні рішення і, більше того, на функціонування усіх державних інституцій. Тому немає сумніву в тому, що наявність міжфракційних об’єднань є однією з неодмінних і невід’ємних політичних реалій сьогодення.

Очевидно, що у разі утворення парламентської коаліції депутатські групи та фракції, які входять до її складу, будуть змушені не лише заявити про своє бажання приймати узгоджені рішення, а й створити реальні механізми такого узгодження (координації), якими передусім можуть стати різноманітні коаліційні органи. Так само очевидно, що для зменшення можливих суперечок і конфліктів під час майбутньої спільної діяльності партнери по коаліції можуть у процесі її створення укласти коаліційну угоду з визначенням у ній найзагальніших політичних та організаційних засад, на яких будуватиметься діяльність коаліції. Проте усі ці аспекти створення та діяльності коаліції можуть бути лише результатом абсолютно вільної політичної домовленості партнерів, а тому навряд чи містять у собі елементи від-

носин, які потребують регулювання засобами права. Адже роль права в даному випадку може полягати тільки у встановленні якихось додаткових формальних вимог для створення коаліції, проте встановлення таких вимог лише ускладнює кооперацію між депутатськими об'єднаннями.

Так само не потребують особливої правової регламентації спільне використання партнерами по парламентській коаліції належних їм прав депутатських об'єднань, наприклад часу, відведеного регламентом для виступів їх представників на парламентських засіданнях, або, скажімо, маневрування за взаємною згодою квотами на представництво у парламентських комітетах чи комісіях тощо. Всі ці та інші подібні питання у парламентському праві слід вирішувати однаково як для випадків, коли відповідні дії вчиняють учасники коаліції, так і для тих випадків, коли ці дії здійснюються за простою домовленістю між кількома групами і фракціями, що коаліцію не утворюють.

Таким чином, діяльність парламентської коаліції як простого об'єднання кількох депутатських фракцій і груп може успішно провадитися без будь-яких додаткових правових приписів з цього приводу. Тут цілком достатньо належним чином деталізованих законодавчих положень щодо діяльності окремих груп і фракцій. Проте характер проблеми одразу змінюється, якщо утворена коаліція включає до свого складу більшість від загального складу парламенту, що, за загальним правилом, дає коаліції право і можливість здійснювати контроль за його роботою. Така коаліція, як правило, називається **парламентською більшістю**. У сучасній політиці, в тому числі і в українській, парламентські коаліції якраз і утворюються як “більшість” для здобуття і спільного здійснення політичної влади. У державах парламентського типу це дає коаліції владу над усім державним механізмом, надаючи їй право формувати уряд і контролювати його діяльність.

Зарубіжній парламентській практиці відомі випадки, коли більшість депутатських мандатів у парламенті мають представники однієї партії. У цих випадках формування коаліції позбавлене будь-якого сенсу, бо така партія і виконує роль парламентської більшості. В Україні з її широким партійним плюралізмом подібна ситуація поки що є маловірогідною, проте теоретично її не можна виключати і чинна Конституція допускає таку можливість у своїх нормах. Тож парламентська більшість як депутатське об'єднання може бути як *одно-*

фракційною (однопартійною), так і *коаліційною*. Це вже залежить від розстановки політичних сил в країні в той чи інший період.

Що ж до питання членства у парламентській більшості, то принцип персонального входження до парламентської більшості породжує невизначеність, оскільки депутат стає членом одразу двох існуючих у парламенті формувань. Якщо більшість є результатом спільного рішення не фракцій і груп, а персонально депутатів, то стає незрозуміло, якими ж мають бути відносини між більшістю та окремими фракціями і групами, чи можуть фракції як окремі суб'єкти взагалі брати участь у виробленні рішень більшості. За такої ситуації рішення певної фракції про вихід її членів із більшості з формально-юридичного боку питання справді не матиме значення, проте фактично воно може слугувати припиненню існування такої більшості. Така ситуація, як правило, детально унормовується правом. Зокрема в Україні індивідуальне членство в коаліції де-юре заборонено законом, але де-факто час від часу практикується.

Можливість існування більшості вимагає надання певних правових гарантій депутатам, депутатським фракціям і групам, які не увійшли до складу більшості та які умовно можна вважати *парламентською опозицією*. Очевидно, що основні правові гарантії діяльності парламентської опозиції мають полягати у наданні їй представникам додаткових можливостей для висловлення своєї позиції на парламентських засіданнях, засіданнях парламентських профільних комітетів і комісій, у засобах масової інформації, до яких парламент має доступ як вищий орган державної влади. Опозиція за умови її значної чисельності, як правило, наділяється правом на ініціювання заходів парламентського контролю, правом на пропорційну частку її членів у парламентських комітетах і комісіях, право на створення так званого *тіньового уряду*, на матеріально-технічне і кадрове забезпечення, відповідне забезпеченню діяльності коаліції. Це забезпечує цивілізоване протистояння двох парламентських полюсів (більшості і меншості), рівновага між якими гарантує демократичність парламенту як представницького органу народу.

Отже, **парламентська опозиція** (від лат. *oppositio* — протиставлення) — це одна або кілька депутатських фракцій і груп у парламенті, позафракційних депутатів (в разі приєднання їх до опозиції), які мають або відстоюють політичну платформу (політичні погляди, ідеологію, програму дій і політичний курс), протилежну тій, що пред-

ставляє правляча політична сила чи коаліція таких політичних сил, а відтак, не беруть участі у формуванні уряду та інших органів виконавчої влади, формування яких належить до компетенції парламенту.

Таким чином, парламентська опозиція — це депутатські фракції та окремі депутати, що не підтримують політичної позиції парламентської більшості, послідовно критикують діючий уряд з метою в будь-який момент замінити його своїм власним. Сьогодні умовно можна виділити кілька типів парламентської опозиції. Зокрема за *ставленням до системи влади* виділяють **системну** опозицію, яка поділяє основні цінності й принципи та цілі існуючої політичної системи та правлячих у ній еліт, але заперечує методи здійснення ними своєї політики; та **позасистемну** опозицію, яка протистоїть основним принципам існуючої політичної системи, виступає за радикальну зміну існуючого політичного курсу чи вектора розвитку країни.

За *характером політичних вимог* виділяють **помірквану** опозицію, яка частіш за все визначається як “*конструктивна*”, тобто така, що застосовує здебільшого методи парламентського тиску, вдається до “політичних торгів” із принципових питань; та **радикальну** (“*жорстку*”) опозицію, яка застосовує як парламентські, так і позапарламентські методи тиску і, як правило, відкидає будь-які компроміси з діючою владою.

За *способом дії* виділяють **альтернативну** опозицію, яка має свою власну програму державної політики, що суттєво відрізняється від тієї, що її втілює влада, послідовно критикує владу й у будь-який момент готова замінити її за кермом держави; та **ситуативну** опозицію, яка організовується на деякий час, щоб висловити незгоду щодо конкретних аспектів державної політики або домогтися заміни певного чиновника в державному апараті. Після розв’язання проблеми така опозиція розпадається або вливається у лави коаліції.

Зрештою, за *характером організації* розрізняють **інституціалізовану** опозицію — опозицію, статус якої чітко регламентується нормативно-правовими актами держави; та **неінституціалізовану** опозицію, яка діє відповідно до законів держави, політичних традицій політико-правових систем інших країн, але докладного нормативного регулювання її статусу і порядку діяльності у законодавстві немає.

В Україні статус опозиції законодавством поки що не врегульовано, на відміну від статусу коаліції, про яку йдеться у положеннях Конституції України, засади формування, організації діяльності та

припинення діяльності якої визначаються Регламентом Верховної Ради України.

Таким чином, **коаліція депутатських фракцій** у Верховній Раді — це добровільне об'єднання депутатських фракцій, яке формується у Верховній Раді за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій. До складу коаліції входить більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. Однак позафракційні народні депутати, якщо такі є, не можуть входити до складу ані коаліції, ані опозиції.

Коаліція формується депутатськими фракціями протягом *одного місяця* з дня відкриття першого засідання новообраної Верховної Ради або протягом одного місяця з дня припинення діяльності попередньої коаліції.

Коаліція формується після проведення депутатськими фракціями консультацій. За результатами проведених консультацій за особистими підписами голів відповідних депутатських фракцій, або за рішенням депутатської фракції одним із заступників голови депутатської фракції, укладається Угода про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді (**коаліційна угода**). В коаліційній угоді фіксуються узгоджені політичні позиції, що стали основою формування цієї коаліції, зокрема стосовно засад внутрішньої і зовнішньої політики, визначається політична спрямованість і принципи діяльності коаліції, а також порядок вирішення внутрішньоорганізаційних питань діяльності коаліції та порядок припинення її діяльності. До коаліційної угоди додаються списки членів депутатських фракцій, що сформували коаліцію, з особистими підписами народних депутатів. Списки членів депутатських фракцій є невід'ємною складовою коаліційної угоди.

Коаліція вважається сформованою з моменту офіційного оголошення про це головуючим на пленарному засіданні на підставі поданих до апарату Верховної Ради необхідних документів.

Текст коаліційної угоди, персональний склад коаліції публікуються в газеті “Голос України” не пізніше як через чотири дні після офіційного оголошення про сформування коаліції.

Коаліція приймає рішення на своїх **загальних зборах** більшістю голосів народних депутатів, які входять до складу коаліції.

З метою узгодження позицій депутатських фракцій, що входять до складу коаліції, утворюється **Рада коаліції**. Інформаційне та тех-

нічне забезпечення роботи коаліції здійснюється **секретаріатом коаліції**, який створюється на період її діяльності.

Депутатська фракція, яка не є учасником коаліції, може за своїм бажанням та за згодою коаліції увійти до її складу, приєднавшись до коаліційної угоди. У разі, якщо депутатська фракція, що не є учасником коаліції, виявила бажання стати її учасником на умовах, відмінних від викладених у коаліційній угоді, за згодою коаліції всі її учасники укладають новий текст коаліційної угоди.

Депутатська фракція має право в будь-який час вийти зі складу коаліції, попередивши про це письмовою заявою керівників інших депутатських фракцій, які входять до коаліції, не менше ніж за десять днів до дати виходу. Протягом зазначеного строку така депутатська фракція у будь-який час має право в письмовій формі відкликати свою заяву. Якщо депутатська фракція не відкликала своєї заяви, головуючий на першому після закінчення десятиденного строку пленарному засіданні оголошує про вихід депутатської фракції з коаліції. Депутатська фракція за рішенням загальних зборів коаліції може бути також виключена з її складу.

Не пізніше як через чотири дні після приєднання депутатської фракції до коаліції, виходу чи виключення її з коаліції або укладення коаліцією у новому складі нового тексту коаліційної угоди про це робиться повідомлення головуючим на пленарному засіданні. В цей же строк зазначене повідомлення публікується у газеті “Голос України” відповідно разом з персональним складом депутатської фракції, яка вийшла чи виключена зі складу коаліції, або персональним збільшеним складом коаліції і новим текстом коаліційної угоди.

Після виходу чи виключення депутатської фракції з коаліції Верховна Рада України в установленому законом порядку може прийняти рішення про звільнення з посад членів Кабінету Міністрів, кандидатури яких були запропоновані депутатською фракцією, що вийшла чи була виключена з коаліції.

Діяльність коаліції *припиняється* у разі:

- а) припинення повноважень Верховної Ради відповідного скликання;
- б) зменшення чисельного складу коаліції до кількості народних депутатів, меншої ніж визначено Конституцією України;
- в) прийняття коаліцією рішення про припинення своєї діяльності.

Зміни в складі коаліції, у тому числі у зв'язку з виходом із неї однієї чи кількох депутатських фракцій, якщо при цьому кількісний склад коаліції не стає меншим, ніж визначено Конституцією України, не є підставою для припинення діяльності коаліції.

У разі якщо за результатами виборів у новообраній Верховній Раді України утворена депутатська фракція, до складу якої входить більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, коаліція може не утворюватися. Така депутатська фракція має передбачені Основним Законом права коаліції.

Для координації діяльності депутатських фракцій (груп), з метою попередньої підготовки і розгляду організаційних питань роботи Верховної Ради України як консультативно-дорадчий орган створюється **Погоджувальна рада**. До складу Погоджувальної ради входять Голова Верховної Ради України, Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради, голови депутатських фракцій з правом ухваленого голосу та голови комітетів з правом дорадчого голосу. Головує на засіданнях Погоджувальної ради Голова Верховної Ради України, а в разі його відсутності — Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради.

Народні депутати мають право бути присутніми на засіданнях Погоджувальної ради, брати участь в обговоренні питань, що розглядаються, вносити пропозиції щодо проектів порядку денного сесії, розкладу пленарних засідань та тижневого порядку денного пленарних засідань.

Погоджувальна рада проводить свою роботу у формі *засідань*, як правило, в понеділок тижня пленарних засідань. Засідання Погоджувальної ради є правомочним за умови присутності на ньому не менше половини її складу з правом ухваленого голосу. **Засідання** Погоджувальної ради скликаються Головою Верховної Ради України, а в разі його відсутності — Першим заступником чи заступником Голови Верховної Ради або за ініціативою представників двох чи більше депутатських фракцій у разі необхідності.

Робота Погоджувальної ради здійснюється гласно, її засідання є відкритими, за винятком випадків прийняття рішення про проведення закритого засідання.

Пропозиції Погоджувальної ради ухвалюються такою кількістю голосів членів Погоджувальної ради з правом ухваленого голосу, яка в сумарному підрахунку голосів членів відповідних депутатських

фракцій є достатньою для прийняття позитивного рішення при голосуванні питання у залі засідань.

Члени Погоджувальної ради, а також інші особи, які запрошуються на її чергові засідання, не пізніше як за три дні інформуються про питання, які плануються до розгляду на черговому засіданні, та отримують необхідні матеріали.

Погоджувальна рада:

- 1) узгоджує проект плану законопроектної роботи та рекомендує його Верховній Раді для затвердження;
- 2) розглядає та ухвалює пропозиції щодо проектів календарного плану роботи сесії, порядку денного сесії, розкладу пленарних засідань та тижневого порядку денного пленарних засідань;
- 3) погоджує кандидатів на посади голови комітету, першого заступника, заступника голови та секретаря комітету;
- 4) вносить Голові Верховної Ради пропозицію щодо скликання позачергового пленарного засідання парламенту та дати його проведення на вимогу трьох депутатських фракцій чи п'яти комітетів;
- 5) розглядає питання про вжиття заходів щодо забезпечення присутності народних депутатів на пленарних засіданнях;
- 6) вносить пропозиції щодо проведення парламентських слухань;
- 7) розглядає інші пропозиції з організації роботи Верховної Ради відповідно до її Регламенту.

§ 5. Помічник-консультант народного депутата України

Відповідно до частини першої ст. 34 Закону України “Про статус народного депутата України” народний депутат може мати до тридцяти одного помічника-консультанта, правовий статус і умови діяльності яких визначаються Законом України “Про статус народного депутата України” та Положенням про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 р.

Відповідно до цього Положення помічником-консультантом народного депутата України може бути лише громадянин України,

який має середню спеціальну чи вищу освіту і вільно володіє державною мовою.

Помічник-консультант народного депутата працює за строковим трудовим договором на постійній основі чи за сумісництвом або на громадських засадах. Помічники-консультанти народного депутата перебувають у штаті державних підприємств, установ, організацій або за заявою народного депутата прикріплюються для кадрового та фінансового обслуговування до виконавчих комітетів відповідного органу місцевого самоврядування, а у містах Києві та Севастополі — до секретаріатів міських рад.

Відзначимо, що на чотирьох помічників-консультантів народного депутата поширюється дія Закону України “Про державну службу”, їм присвоюється не вище ніж сьомий ранг державного службовця четвертої категорії, вони прикріплюються для кадрового та фінансового обслуговування до Апарату Верховної Ради України або до виконавчих апаратів органів місцевого самоврядування.

Помічник-консультант народного депутата України **має право:**

- 1) входити й перебувати у приміщеннях Верховної Ради України, дотримуючись встановленого порядку, а також доступу в приміщення центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;
- 2) бути присутнім на пленарних засіданнях парламенту у відведених для цього місцях, засіданнях парламентських комітетів або тимчасових спеціальних чи тимчасових слідчих комісій за письмовим дорученням народного депутата України та згодою голови комітету чи тимчасової спеціальної або тимчасової слідчої комісії, бути присутнім на засіданнях місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- 3) на ознайомлення з актами, прийнятими Верховною Радою України, крім прийнятих на її закритих засіданнях, а також інформаційними і довідковими матеріалами, що офіційно поширюються парламентом, главою держави, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- 4) одержувати за письмовим зверненням народного депутата в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на державних підприємствах, в установах і організаціях у встановленому порядку необхідні на-

родному депутату для здійснення його депутатських повноважень документи, інформаційні та довідкові матеріали;

- 5) оголошувати підготовлені народним депутатом письмові пропозиції, звернення, заяви та інші документи на засіданнях місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування або подавати їх у письмовій формі тощо.

При цьому помічник-консультант народного депутата **зобов'язаний**:

- 1) при виконанні своїх обов'язків не допускати дій, що можуть негативно впливати на виконання повноважень народного депутата, утримуватися від заяв та вчинків, що його компрометують;
- 2) дотримуватися високої культури спілкування з посадовими особами і громадянами, працівниками Апарату Верховної Ради України, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та об'єднань громадян;
- 3) за дорученням народного депутата вивчати питання, необхідні народному депутату для здійснення його депутатських повноважень, готувати по них відповідні матеріали;
- 4) допомагати народному депутату в організації проведення звітів і зустрічей з виборцями, трудовими колективами підприємств, установ, організацій, виконувати доручення народного депутата у взаємовідносинах з виборцями, а також з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, ЗМІ, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями;
- 5) допомагати народному депутату під час особистого прийому ним виборців у розгляді звернень громадян, вирішенні порушених ними питань, в розгляді надісланих на його ім'я поштою або поданих на особистому прийомі виборцями пропозицій, а також систематично узагальнювати звернення виборців та інформувати народного депутата про підсумки таких узагальнень; брати участь в організації вивчення громадської думки, потреб і запитів виборців, вносити йому пропозиції щодо шляхів їх вирішення;
- 6) вести діловодство відповідно до вимог Інструкції з діловодства у Верховній Раді України; контролювати своєчасне надходження відповідей на депутатські звернення;

- 7) надавати народному депутату організаційно-технічну та іншу необхідну допомогу при здійсненні ним депутатських повноважень тощо.

Персональний підбір кандидатур на посаду помічника-консультанта, організацію їх роботи та розподіл фонду оплати праці здійснює особисто народний депутат України, який несе відповідальність щодо правомірності своїх рішень. Народний депутат України самостійно визначає кількість помічників-консультантів, які працюють за строковим трудовим договором на постійній основі, за сумісництвом і на громадських засадах у межах загального фонду, які встановлюються йому для оплати праці помічників-консультантів Постановою Верховної Ради.

Зарахування на посаду помічника-консультанта народного депутата проводиться на підставі письмового подання народного депутата Керівнику Апарату Верховної Ради України чи керівнику виконавчого комітету відповідного органу місцевого самоврядування, а у містах Києві та Севастополі — секретаріату міської ради, державного підприємства, установи та організації. Громадяни України, які вперше зараховуються на посаду помічника-консультанта народного депутата України на державну службу, приймають Присягу державного службовця відповідно до вимог ст. 17 Закону України “Про державну службу”.

На посаді помічника-консультанта народного депутата не можуть перебувати особи, які не відповідають вимогам частини другої ст. 34 Закону України “Про статус народного депутата України”. Окрім того, на посаді помічника-консультанта народного депутата за строковим трудовим договором на постійній основі чи за сумісництвом не можуть перебувати працівники Апарату Верховної Ради України та органів виконавчої влади, які перебувають на державній службі чи на службі в органах місцевого самоврядування, а також особи, яким законодавством України заборонено виконання іншої оплачуваної роботи.

Крім загальних підстав, передбачених Кодексом законів про працю України та Законом України “Про державну службу”, помічник-консультант народного депутата України може бути звільнений за відповідним письмовим поданням народного депутата або у зв’язку з припиненням повноважень народного депутата України. При цьому помічнику-консультанту народного депутата, звільненому у зв’язку

із закінченням строку повноважень цього народного депутата, надається попередня або рівноцінна робота (посада), якщо до прийняття на роботу помічником-консультантом він працював в органах державної влади або органах місцевого самоврядування.

Запитання для самоконтролю

1. Які вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності Ви знаєте? Які формально-юридичні наслідки може мати порушення мандатарієм вимог щодо несумісності?
2. Що включають в себе поняття імперативного та вільного депутатського мандата? В чому полягає відмінність між депутатським імунітетом та індемнітетом народного депутата?
3. Якими правами наділяється народний депутат на пленарному засіданні Верховної Ради та під час роботи у парламентських профільних комітетах, тимчасових парламентських комісіях і депутатських робочих групах? Які парламентські процедури для їх здійснення ним існують?
4. У який спосіб народний депутат України реалізує своє право на депутатський запит і депутатське звернення? Які кореспондуючі цьому праву обов'язки виникають в інших осіб та органів?
5. Дотримання яких вимог при формуванні депутатських груп (фракцій) вимагає від народних депутатів чинне законодавство України? За якою процедурою формується парламентська коаліція? Коаліція у Верховній Раді України є об'єднанням більшості народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради або об'єднанням депутатських фракцій (груп), що включають більшість від конституційного складу парламенту?
6. Що таке коаліційна угода? Як на Вашу думку, чи можна вважати коаліційну угоду Регламентом діяльності парламентської більшості у парламенті? Відповідь обґрунтуйте.
7. Для чого у парламенті створюється Погоджувальна рада? Яким чином вона здійснює свою роботу?

ТЕМА 7.

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРОЦЕСУАЛЬНІ
ЗАСАДИ УТВОРЕННЯ І ДІЯЛЬНОСТІ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ.
КОНСТИТУЦІЙНА ЮСТИЦІЯ В УКРАЇНІ**

*Справа судді – тлумачити закон,
а не дарувати його.
Френсіс Бекон*

**§ 1. Конституційний Суд України –
єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні**

У сучасному суспільстві Конституція виступає основним законом держави, який закріплює державний та суспільний лад в країні, порядок організації і здійснення державної влади, визначає основні державно-правові інститути, порядок їх організації та компетенцію, принципи взаємовідносин особи і держави і, таким чином, встановлює принципи регулювання суспільних відносин. Такі відносини визначають сутність держави, її політичну і соціальну спрямованість, тому вони об'єктивно потребують не лише закріплення в Основному Законі, яким є Конституція, а й вимагають забезпечення своєї стабільності та особливого рівня правового захисту.

Для реалізації такої потреби існує *конституційна юрисдикція*, тобто сфера особливої компетенції вирішувати питання про відповідність або невідповідність законів та інших нормативно-

правових актів, а також дій чи бездіяльності тих чи інших суб'єктів конституційно-правових відносин приписам існуючих конституційних норм. Соціальна значущість конституційної юрисдикції визначає і суттєве соціальне значення суб'єкта, який уповноважений її здійснювати, тобто на практиці вирішувати питання, що належать до цієї особливої сфери владних повноважень.

Конституція посідає особливе місце в системі національного законодавства. Це виявляється у тому, що вона слугує базою для всіх інших законодавчих актів держави. Всі без винятку закони й підзаконні акти мають виходити з Конституції і не суперечити їй. У Конституції України про це прямо говориться у ч. 2 ст. 8: “Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй”.

Це особливе місце, що його займає у правовій системі нашої держави Конституція, обумовлює необхідність її особливого захисту від будь-яких намагань порушити або обійти її нормативні приписи. Стаття 1 Закону України “Про Конституційний Суд України” в цілковитій відповідності з ч. 1 ст. 147 Конституції України визначає його як єдиний орган конституційної юрисдикції в державі. Це означає, що Конституційний Суд України є єдиним органом, який уповноважений Конституцією вирішувати питання про відповідність нормам Конституції законів та інших нормативно-правових актів та давати офіційне тлумачення Конституції і законів України. Таким чином, Конституційний Суд виступає органом конституційного нагляду і контролю в країні.

Конституційний контроль у сучасному його розумінні з'явився в 1803 р. у США, коли Верховний суд Сполучених Штатів оголосив, що федеральна Конституція — найвищий закон держави, і будь-який закон Конгресу, котрий суперечить Конституції, може бути визнаний судом неконституційним. Згодом такий порядок був запроваджений у цілому ряді держав американського і європейського континентів (Бразилія, Мексика, Норвегія, Греція тощо). Вже після Першої світової війни в Європі сформувався новий підхід до здійснення конституційного контролю, який почав досить активно поширюватися й в інших регіонах. Вперше спеціальний орган конституційної юрисдикції з'явився в Австрії в 1920 р. Пізніше аналогічні установи сформувалися в більшості країн Західної Європи.

У наш час існують дві **системи конституційного контролю**:

1. *Англо-американська система*, яка історично склалася першою і відзначається тим, що конституційність законів та інших нормативних актів у процесі розгляду конкретних справ уповноважені перевіряти суди загальної юрисдикції, які можуть визнати певний закон неконституційним. Якщо надалі ця справа розглядається у Верховному Суді країни, рішення останнього щодо відповідності спірного закону конституції стає обов'язковим для всіх судів у державі. За підтримки Верховним Судом рішення про неконституційність закону застосування останнього судами припиняється, а законодавчий орган держави такий закон скасовує.
2. *Європейська система*, яка сформувалася в першій половині ХХ ст. і передбачає виокремлення повноважень щодо вирішення питання про конституційність законів і підзаконних актів зі сфери компетенції загальних судів і створення в межах судової системи держави спеціального органу конституційного нагляду і контролю. Цей орган може мати різні найменування: Конституційний трибунал (Іспанія, Польща, Португалія), Державний трибунал (Ліхтенштейн), Конституційна Рада (Франція), Державна Рада (Бельгія), Конституційний суд (Австрія, Болгарія, Естонія, Італія, Німеччина, Росія, Румунія, Словаччина, Угорщина) тощо.

Встановлення Конституцією України і Законом “Про Конституційний Суд України” єдиного органу конституційної юрисдикції – Конституційного Суду України – означає, що в нашій державі утвердилася європейська система конституційного контролю, і в ній не може існувати будь-якого іншого органу, який би був уповноважений давати висновки щодо відповідності чи невідповідності конституційним приписам законів і підзаконних актів, а також здійснювати їх офіційне тлумачення.

За своєю сутністю Конституційний Суд України є юрисдикційним судовим органом. Він має правосудну природу і правосудний правовий статус та уповноважений здійснювати конституційне судочинство в Україні. Не випадково у ст. 124 Основного Закону зазначається, що судочинство в Україні здійснюється Конституційним Судом України і судами загальної юрисдикції. Це свідчить про пріоритетність Конституційного Суду в системі судової влади нашої держави.

За змістом своєї діяльності Конституційний Суд забезпечує правовий захист Конституції, вирішуючи питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і даючи офіційне тлумачення Конституції й законів України. Конституційний Суд також посилює юридичний захист прав і свобод людини і громадянина й виступає арбітром у вирішенні конституційних конфліктів між гілками влади, тим самим сприяючи забезпеченню конституційної законності і верховенства права.

За формою своєї діяльності Конституційний Суд є єдиним колегіальним органом конституційної юрисдикції. Рішення і висновки Конституційного Суду є результатом професійної колективної діяльності суддів Конституційного Суду, делегованих різними гілками влади до його складу.

Основним завданням Конституційного Суду України є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України. Відтак діяльність Конституційного Суду України ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, рівноправності суддів, гласності, повноти і всебічності розгляду справ та обґрунтованості прийнятих рішень.

Важливість завдань, вирішення яких покладається на Конституційний Суд, обумовлює необхідність існування системи правової регламентації його утворення і функціонування; основу такої системи складають норми Конституції і Закону України “Про Конституційний Суд України” від 16 жовтня 1996 р.

Сутність Конституційного Суду, його призначення у суспільстві та державі визначають **функції** Конституційного Суду, під якими слід розуміти основні напрями і види його діяльності, що здійснюються відповідно до Конституції і законів України.

Пріоритетною функцією Конституційного Суду, без сумніву, є здійснення ним конституційного судочинства. Утім, ця функція — не єдиний напрям діяльності Конституційного Суду України. Інші його функції можна класифікувати за об’єктами та засобами і способами діяльності Суду.

Об’єктами діяльності Конституційного Суду є основи конституційного ладу України; конституційно-правовий статус людини і громадянина; форми безпосередньої демократії; основні засади організації й діяльності органів публічної влади.

За способами і засобами функції Конституційного Суду можна класифікувати на функції конституційного контролю; офіційного тлумачення Конституції і законів; правової охорони Конституції; забезпечення принципу поділу влади (арбітражна функція); здійснення конституційного судочинства тощо.

Функція *конституційного контролю* полягає в тому, що Конституційний Суд шляхом здійснення конституційного судочинства визначає конституційність законів та інших правових актів вищих органів державної влади, тобто контролює їх відповідність Основному Закону.

Зміст функції *офіційного тлумачення права* визначається виключними повноваженнями Конституційного Суду офіційно тлумачити Конституцію України та закони. Рішення та висновки Конституційного Суду щодо тлумачення законів є обов'язковими для всіх суб'єктів конституційних відносин, вони не потребують додаткового затвердження чи санкції з боку будь-якого державного органу, а також не можуть бути піддані сумніву або, тим паче, проігноровані.

Реалізуючи функцію *правового захисту Конституції*, Конституційний Суд здійснює цілеспрямовану, передбачену Конституцією та законами, діяльність щодо вирішення питань відповідності законів та інших правових актів Конституції України та офіційного тлумачення Основного та інших законів України. Тим самим Конституційний Суд упереджує порушення Конституції та скасовує правові акти, що є неконституційними.

Арбітражна функція Конституційного Суду полягає в тому, що цей державний орган виступає важливим елементом системи стримувань і противаг між главою держави, парламентом, урядом і судами загальної юрисдикції. Незалежність як основний принцип організації й діяльності Конституційного Суду і рівне представництво в його складі представників усіх гілок влади дає можливість неупереджено здійснювати конституційне судочинство та приймати рішення й висновки, що не піддаються перегляду і є обов'язковими для всіх без винятку.

Важливою функцією Конституційного Суду є функція *конституційного судочинства*. Ця функція підкреслює приналежність Конституційного Суду до судової гілки влади, що покликана реалізувати функцію правосуддя в державі, тобто розв'язувати суперечності, які виникають в процесі правовідносин у суспільстві.

З метою реалізації функцій Конституційного Суду Конституція і Закон України “Про Конституційний Суд України” визначають повноваження Конституційного Суду, закріплені за ним для здійснення покладених на нього функцій. Зокрема, Конституційний Суд України приймає рішення та дає висновки у справах щодо:

- ❖ конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України та правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Перевірці підлягають лише ті закони та правові акти, які набрали чинності. Конституційний Суд не може здійснювати перевірку проектів відповідних правових актів (окрім актів щодо внесення змін до Конституції). При цьому розгляд і вирішення питань конституційності законів та інших правових актів здійснюється Конституційним Судом за зверненням уповноважених суб’єктів, а не за власною ініціативою. Закони та інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом рішення про їх неконституційність. При цьому визнані неконституційними правові акти чи їх окремі положення не можуть прийматися відповідними суб’єктами правотворчості повторно в тій самій редакції;

- ❖ відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання нею згоди на їх обов’язковість для України.

Перевірка на конституційність може стосуватися будь-якого з чинних міжнародних договорів України, незалежно від дати його укладення. Якщо такий договір за висновком Конституційного Суду виявиться неконституційним, він втрачає обов’язковість для України. Коли ж йдеться про міжнародний договір, який лише внесено на розгляд парламенту, то в разі надання Конституційним Судом висновку щодо його неконституційності Верховна Рада втрачає можливість ратифікувати цей договір;

- ❖ додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.

Перевірці Конституційним Судом підлягає додержання визначеної Конституцією процедури, що стосується: ініціювання відповід-

ною кількістю народних депутатів питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту; створення для проведення розслідування спеціальної тимчасової слідчої комісії, включення до її складу спеціального прокурора і спеціальних слідчих; підготовки комісією за результатами розслідування своїх висновків і пропозицій; розгляду на парламентському пленарному засіданні зазначених висновків і пропозицій; прийняття Верховною Радою рішення про звинувачення Президента і прийняття нею рішення про звернення до Конституційного Суду за відповідним висновком. У разі, якщо Конституційний Суд виявить недодержання конституційної процедури, розгляд справи буде автоматично припинений;

❖ офіційного тлумачення Конституції та законів України.

Метою офіційного тлумачення нормативних положень Конституції і законів України є встановлення їх однозначного і правильного розуміння і застосування на всій території держави і надання роз'яснень практичного характеру з цього приводу. При цьому Конституційний Суд має право з'ясовувати і роз'ясняти, інтерпретувати і встановлювати зміст відповідних нормативних положень, але не може вносити до правових актів, які стали предметом розгляду, будь-яких змін чи доповнень.

У юридичній літературі різного тематичного спрямування нерідко зазначається, що тлумачення юридичних норм є сферою суспільної або державної діяльності, яка стосується, головним чином, вироблення у процесі тлумачення конституційно-правової орієнтації в розумінні й обґрунтуванні права. Тлумачення норм Конституції, яке здійснює Конституційний Суд України, нового змісту не породжує, воно лише примножує розуміння змісту прав та обов'язків і надає йому офіційного характеру. Офіційна інтерпретація в даному випадку забезпечує правопорядок і законність в державі. Варто відзначити, що наразі більш як половина всіх рішень, прийнятих Конституційним Судом України, як свідчить судова статистика, стосується офіційного тлумачення положень Конституції та законів України.

Слід відзначити, що до повноважень Конституційного Суду України не належать 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.

§ 2. Порядок призначення та дострокового припинення повноважень суддів КСУ

Конституційний Суд України складається з вісімнадцяти суддів Конституційного Суду України. Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду України.

Порядок призначення суддів Конституційного Суду **Президентом України** передбачає, що глава держави попередньо проводить консультації з Прем'єр-міністром та Міністром юстиції щодо кандидатур на посади суддів Конституційного Суду України. Призначеною на посаду судді Конституційного Суду вважається особа, про призначення якої видано *Указ* Президента України, скріплений підписами Прем'єр-міністра України та Міністра юстиції України. У разі припинення повноважень судді Конституційного Суду, який призначався Президентом України, Президент у місячний строк призначає іншу особу на цю посаду.

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

Пропозиції щодо кандидатур на посади суддів Конституційного Суду вносить Голова Верховної Ради України, а також може вносити не менш як 1/4 народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України; при цьому депутат має право поставити підпис під пропозицією про висунення лише однієї кандидатури і ці підписи депутатів не відкликаються. Відповідний профільний комітет Верховної Ради України подає Верховній Раді свої висновки щодо кожної кандидатури на посаду судді Конституційного Суду, внесеної у встановленому порядку.

Призначеними на посади суддів Конституційного Суду України вважаються кандидати, які набрали найбільшу кількість голосів депутатів, але більше половини голосів депутатів від конституційного складу Верховної Ради. Якщо кілька кандидатів набрали однакову кількість голосів і після їх призначення було б перевищено необхідне для призначення число суддів, щодо цих кандидатів проводиться повторне голосування.

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

За результатами голосування Головою Верховної Ради України підписуються *постанови* про призначення суддів Конституційного Суду України.

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

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

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

За результатами голосування головою і секретарем з'їзду підписуються *рішення* з'їзду суддів України про призначення суддів Конституційного Суду України.

Суддя Конституційного Суду вступає на посаду з дня складення ним *присяги судді Конституційного Суду*. Суддя Конституційного Суду України урочисто присягає чесно і сумлінно виконувати обов'язки судді Конституційного Суду, забезпечувати верховенство Конституції України, захищати конституційний лад держави, конституційні права і свободи людини і громадянина.

Суддя Конституційного Суду України складає присягу на засіданні Верховної Ради України, яке проводиться за участю Президента України, Прем'єр-міністра України, Голови Верховного Суду України, не пізніш як через місяць після призначення суддею Конституційного Суду України.

Статус судді КСУ

Суддею Конституційного Суду України може бути громадянин України, який на день призначення досяг сорока років, має вищу юридичну освіту, стаж практичної, наукової або педагогічної роботи

за фахом не менше десяти років, володіє державною мовою і проживає в Україні протягом останніх двадцяти років.

Суддя Конституційного Суду призначається строком на дев'ять років без права бути призначеним повторно. Судді Конституційного Суду України не можуть належати до політичних партій та профспілок, мати представницький мандат, брати участь у будь-якій політичній діяльності, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої.

Повноваження судді Конституційного Суду України та його конституційні права і свободи не можуть бути обмежені при введенні воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях.

Важливим елементом конституційно-правового статусу судді Конституційного Суду є гарантії його діяльності, до яких можна віднести принципи незалежності суддів, суддівський *імунітет* та *індемнітет*. Так, особа судді Конституційного Суду є недоторканою. Суддя Конституційного Суду України не може бути затриманий чи заарештований без згоди Верховної Ради України до винесення обвинувального вироку судом. У цьому полягає зміст суддівського імунітету. Суддівський індемнітет передбачає, що судді не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у Конституційному Суді та в його колегіях, за винятком відповідальності за образу чи наклеп при розгляді справ, прийнятті рішень чи дачі висновків Конституційним Судом.

Судді, здійснюючи свої повноваження, є незалежними, підкоряються лише Конституції України та керуються законами України, крім тих законів або їх окремих положень, що є предметом розгляду Конституційного Суду. Статус судді Конституційного Суду визначається Конституцією, Законом України “Про Конституційний Суд України” та законами України щодо статусу суддів.

Суддя Конституційного Суду України здійснює попередню підготовку питань для їх розгляду Колегією суддів Конституційного Суду, Конституційним Судом, бере участь у розгляді справ.

Суддя Конституційного Суду має право вилучати 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

всіх форм власності й підпорядкування, політичних партій і інших об'єднань громадян, окремих громадян необхідні документи, матеріали та іншу інформацію з питань, що готуються до розгляду Колегією суддів Конституційного Суду або Конституційним Судом безпосередньо.

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

Судді Конституційного Суду України обирають зі свого складу **Голову Конституційного Суду України**, який очолює Конституційний Суд України та організовує його діяльність.

Голова Конституційного Суду обирається на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду зі складу суддів Конституційного Суду лише на один трирічний строк таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів з будь-яким числом кандидатур, запропонованих суддями Конституційного Суду. У бюлетені може бути залишено не більше однієї кандидатури.

Головою Конституційного Суду України вважається обраний кандидат, за якого проголосувало більше половини конституційного складу суддів Конституційного Суду України.

У разі якщо запропоновано більше двох кандидатів на посаду Голови Конституційного Суду і жодного з кандидатів не було обрано, проводиться повторне голосування щодо двох кандидатів, які отримали більшість голосів. У разі якщо запропоновано не більше двох кандидатів на посаду Голови Конституційного Суду і жодного з кандидатів не було обрано або Голову Конституційного Суду не було обрано при повторному голосуванні, проводяться нові вибори з висунуттям інших кандидатур на посаду Голови Конституційного Суду України.

Конституційний Суд України обирає з числа суддів Конституційного Суду України комісію для організації та проведення виборів Голови Конституційного Суду.

Голова Конституційного Суду України має двох *заступників*. Вони виконують за дорученням Голови Конституційного Суду окремі його розпорядження. Обираються заступники Голови Конституційного Суду України за його пропозицією на один трирічний строк таємним голосуванням.

Голова Конституційного Суду України, його заступники мають право достроково звільнитися з посад, які вони обіймають, за їх особистими заявами. Рішення про дострокове звільнення вважається прийнятним, якщо за нього проголосувало більше половини конституційного складу суддів Конституційного Суду України.

Звільнення з посади Голови Конституційного Суду України, заступника Голови Конституційного Суду не позбавляє їх повноважень судді Конституційного Суду України.

Процедура припинення повноважень суддів КСУ

Суддя Конституційного Суду України звільняється з посади з підстав, передбачених ст. 126 Конституції України та ст. 23 Закону України “Про Конституційний Суд України”, а саме у разі:

- закінчення строку призначення;
- досягнення суддею шістдесятип’ятирічного віку;
- неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров’я;
- порушення суддею вимог щодо несумісності;
- порушення суддею присяги;
- набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- припинення його громадянства;
- визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим;
- подання суддею заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням;
- смерті.

1. ***Звільнення у зв’язку із закінченням строку призначення та досягненням шістдесятип’ятирічного віку.*** Не пізніше як за місяць до закінчення строку призначення або досягнення шістдесятип’ятирічного віку суддя Конституційного Суду подає Голові Конституційного Суду заяву про звільнення з посади, про що повідомляються Президент України, органи, які призначали цього суддю. За поданням Голови Конституційного Суду України Конституційний Суд приймає рішення про припинення повноважень судді. Днем досягнення вікової межі суддею Конституційного Суду вважається останній день місяця, в якому судді виповнилося шістдесят п’ять років.

2. **Звільнення у зв'язку з неможливістю виконувати свої повноваження за станом здоров'я.** Неможливість виконання суддею Конституційного Суду своїх повноважень за станом здоров'я встановлюється на засіданні Конституційного Суду на підставі письмової заяви судді та доданого до неї медичного висновку. За результатами розгляду заяви судді Конституційного Суду України Конституційний Суд приймає рішення за наявності підстав про звільнення судді з посади з дня, наступного після прийняття рішення.
3. **Звільнення у разі порушення вимог щодо несумісності.** Питання про порушення суддею Конституційного Суду вимог щодо несумісності розглядається за висновком постійної комісії з питань регламенту та етики Конституційного Суду України на засіданні Конституційного Суду. У разі підтвердження цього суддя попереджається про необхідність звільнення протягом установленого Судом строку з посади, що визначена як посада за сумісництвом. У разі невиконання суддею Конституційного Суду попередження Конституційного Суду про звільнення з посади за сумісництвом матеріали щодо нього направляються на розгляд Верховної Ради України у триденний строк від дня закінчення строку попередження.
4. **Звільнення за порушення присяги.** У разі порушення у Верховній Раді України питання про порушення присяги суддею Конституційного Суду України Конституційний Суд проводить перевірку і, за висновком постійної комісії з питань регламенту та етики, приймає одне з таких рішень:
 - а) про наявність підстав для розгляду Верховною Радою України питання про звільнення з посади судді Конституційного Суду України;
 - б) про відсутність підстав для звільнення з посади судді Конституційного Суду України.

Рішення про наявність підстав або про їх відсутність щодо звільнення з посади судді Конституційного Суду приймається, якщо за нього проголосувало не менш як дванадцять суддів Конституційного Суду України. Інформація про рішення Конституційного Суду щодо звільнення судді Конституційного Суду з посади направляється на розгляд Верховної Ради України у триденний строк з дня прийняття такого рішення.

5. **Звільнення у разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду.** У разі набрання законної сили обвинувальним вироком щодо судді Конституційного Суду України Конституційний Суд приймає рішення про звільнення його з посади.
6. **Звільнення у зв'язку з припиненням громадянства.** У разі підтвердження на засіданні Конституційного Суду України факту втрати суддею громадянства України Конституційний Суд звільняє його з посади.
7. **Звільнення внаслідок визнання судді безвісно відсутнім або оголошення померлим.** У разі набрання законної сили судовим рішенням про визнання судді Конституційного Суду України безвісно відсутнім або оголошення померлим Конституційний Суд приймає рішення про звільнення його з посади.
8. **Припинення повноважень судді у разі його смерті.** Повноваження судді Конституційного Суду України припиняються у разі його смерті з дня смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть.
9. **Звільнення у разі подання заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням.** Письмову заяву про відставку або про звільнення за власним бажанням суддя Конституційного Суду України, який не досяг граничного віку перебування на посаді, подає Голові Конституційного Суду України.

Конституційний Суд приймає рішення про звільнення судді Конституційного Суду України із перелічених вище підстав. Голова Конституційного Суду України скликає засідання Конституційного Суду з питання звільнення з посади судді Конституційного Суду України:

- а) у разі закінчення строку призначення, досягнення суддею шістдесятип'ятирічного віку, неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я, набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього, припинення його громадянства, визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим, подання суддею заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням, а також у разі його смерті, у триденний строк з дня одержання заяви або інформації про наявність зазначених підстав;

б) у разі порушення суддею вимог щодо несумісності або порушення суддею присяги, після одержання висновку постійної комісії з питань регламенту та етики Конституційного Суду України про достатність підстав для розгляду питання.

Судді Конституційного Суду України, щодо якого порушено питання про звільнення з посади, надається можливість викласти свої пояснення Конституційному Суду усно або письмово. У розгляді питання про звільнення з посади судді Конституційного Суду України може брати участь його повноважний представник. Питання про звільнення з посади судді Конституційного Суду України вирішується Конституційним Судом в закритому засіданні.

Інформація про звільнення судді Конституційного Суду України з посади направляється у триденний строк з дня прийняття рішення Конституційним Судом України відповідно Верховній Раді України, Президентові України, органу суддівського самоврядування.

§ 3. Основні засади конституційного провадження, організація роботи КСУ

Провадження у Конституційному Суді України здійснюється в порядку, визначеному Законом України “Про Конституційний Суд України”, а також Регламентом Конституційного Суду України, затвердженим Рішенням Конституційного Суду від 5 березня 1997 р.

Конституційне провадження, тобто розгляд справ і прийняття рішень з питань, що входять до юрисдикції Конституційного Суду, розпочинається на підставі звернення до Конституційного Суду України з *конституційним поданням* або *конституційним зверненням*.

Конституційне подання — це письмове клопотання до Конституційного Суду України про визнання правового акта або його окремих положень неконституційними, про визначення конституційності міжнародного договору, про додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту та про необхідність офіційного тлумачення Конституції й законів України.

Суб'єктами права на конституційне подання з питань прийняття рішень та дачі висновків Конституційним Судом України у справах щодо:

- 1) невідповідності Конституції України правових актів, є:
 - а) Президент України;
 - б) не менш як сорок п'ять народних депутатів України;
 - в) Верховний Суд України;
 - г) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини;
 - д) Верховна Рада Автономної Республіки Крим;
 - 2) конституційності міжнародного договору України, є:
 - а) Президент України;
 - б) Кабінет Міністрів України;
 - 3) додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту, є:
 - а) Верховна Рада України;
 - 4) офіційного тлумачення Конституції та законів України, є:
 - а) Президент України;
 - б) не менш як сорок п'ять народних депутатів України;
 - в) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини;
 - г) Верховний Суд України;
 - д) Кабінет Міністрів України;
 - е) інші органи державної влади України;
 - є) Верховна Рада Автономної Республіки Крим;
 - ж) органи місцевого самоврядування.
- У конституційному поданні зазначаються:
- ❖ повне найменування органу, посадової особи, які направляють конституційне подання згідно з правом, наданим Конституцією та Законом України “Про Конституційний Суд України”;
 - ❖ відомості про представника за законом або уповноваженого за дорученням;
 - ❖ повне найменування, номер, дата прийняття, джерело опублікування (у разі публікації) правового акта, конституційність якого (окремих його положень) оспорується чи який потребує офіційного тлумачення;
 - ❖ правове обґрунтування тверджень щодо неконституційності правового акта (його окремих положень) або необхідності в офіційному тлумаченні;
 - ❖ дані щодо інших документів і матеріалів, на які посилаються суб'єкти права на конституційне подання (копії цих документів і матеріалів додаються);

❖ перелік документів і матеріалів, що додаються.

Конституційне звернення — це письмове клопотання до Конституційного Суду України про необхідність офіційного тлумачення Конституції України та законів України з метою забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина, а також прав юридичної особи.

Суб'єктами права на конституційне звернення є громадяни України, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи.

У конституційному зверненні зазначаються:

- ❖ прізвище, ім'я, по батькові громадянина України, іноземця чи особи без громадянства, адреса, за якою особа проживає, поштова назва та місцезнаходження юридичної особи;
- ❖ відомості про представника особи за законом або уповноваженого за дорученням;
- ❖ статті (окремі положення) Конституції України або Закону України, тлумачення яких має бути дано Конституційним Судом України;
- ❖ обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні положень Конституції України або законів України;
- ❖ дані щодо інших документів і матеріалів, на які посилаються суб'єкти права на конституційне звернення (копії цих документів і матеріалів додаються);
- ❖ перелік документів і матеріалів, що додаються.

Відкриття провадження у справі в Конституційному Суді України за конституційним поданням чи конституційним зверненням ухвалюється Колегією суддів Конституційного Суду або Конституційним Судом на його засіданні. Дата розгляду справи Конституційним Судом визначається Головою Конституційного Суду України.

У складі Конституційного Суду утворюються **колегії суддів** для розгляду питань щодо відкриття провадження у справах за конституційними поданнями та колегії суддів для розгляду питань щодо відкриття провадження у справах за конституційними зверненнями.

Рішення про утворення колегій суддів Конституційного Суду, затвердження складу та призначення секретарів колегій суддів приймається на засіданні Конституційного Суду України протягом першого місяця кожного календарного року.

Секретар Колегії суддів призначається із числа суддів, які входять до складу Колегії, та очолює її.

Колегія суддів Конституційного Суду України у справах за конституційними поданнями та у справах за конституційними зверненнями більшістю голосів суддів, які входять до її складу, приймає **процесуальну ухвалу** про відкриття провадження у справі в Конституційному Суді України або про відмову у такому провадженні.

У разі прийняття Колегією суддів Конституційного Суду процесуальної ухвали про відкриття провадження у справі в Конституційному Суді України ця справа вноситься Головою Конституційного Суду на розгляд пленарного засідання Конституційного Суду України. У разі прийняття Колегією суддів процесуальної ухвали про відмову у відкритті провадження в справі секретар Колегії суддів направляє матеріали Голові Конституційного Суду для розгляду справи на засіданні Конституційного Суду України.

Конституційний Суд України на своїх засіданнях розглядає питання щодо відкриття провадження у справі лише у разі прийняття Колегією суддів Конституційного Суду процесуальної ухвали про відмову у відкритті такого провадження. У разі прийняття на засіданні Конституційного Суду України процесуальної ухвали про відкриття провадження у справі ця справа вноситься Головою Конституційного Суду України на розгляд пленарного засідання Конституційного Суду.

Прийнята Конституційним Судом України на його засіданні процесуальна ухвала про відмову у відкритті провадження у справі є остаточною. Підставами для такої відмови є:

- 1) відсутність встановленого чинним законодавством України права на конституційне подання, конституційне звернення;
- 2) невідповідність конституційного подання, конституційного звернення вимогам, передбаченим чинним законодавством України;
- 3) невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні, конституційному зверненні.

Формами роботи Конституційного Суду України є *засідання* і *пленарні засідання*.

Засідання Конституційного Суду України є повноважним, якщо на ньому присутні не менше одинадцяти суддів Конституційного Суду. Рішення Конституційного Суду на його засіданнях приймаєть-

ся, якщо за це рішення проголосувало більше половини суддів Конституційного Суду, які брали участь у засіданні.

На засіданнях Конституційного Суду України розглядаються всі питання, що потребують вирішення Конституційним Судом України, крім тих, що вирішуються на його пленарних засіданнях.

Пленарне засідання Конституційного Суду є повноважним, якщо на ньому присутні не менше дванадцяти суддів Конституційного Суду. Пленарне засідання Конституційного Суду України скликається Головою Конституційного Суду з власної ініціативи або з ініціативи його заступників, Колегії суддів та постійних комісій або за ініціативою не менше трьох суддів Конституційного Суду України.

Рішення Конституційного Суду України приймаються та його висновки даються на пленарному засіданні, якщо за них проголосувало не менше десяти суддів Конституційного Суду України.

Конституційний Суд України на своїх пленарних засіданнях розглядає справи, провадження в яких відкрито за конституційними поданнями та конституційними зверненнями, а також інші питання, віднесені до розгляду Конституційним Судом України на його пленарних засіданнях законом.

На пленарних засіданнях та на засіданнях Конституційного Суду головує Голова Конституційного Суду України, за його відсутності — старший за віком заступник Голови Конституційного Суду, а в разі відсутності й заступників — старший за віком суддя Конституційного Суду України.

Колегія суддів Конституційного Суду під час підготовки справи, Конституційний Суд України в процесі провадження у справі:

- 1) мають 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 і окремих громадян необхідні документи, матеріали та інші відомості, що стосуються справи;
- 2) в разі необхідності призначають експертизу в справі і вирішують питання щодо залучення до участі в конституційному провадженні експертів;

- 3) мають право викликати посадових осіб, експертів, свідків, представників за законом та уповноважених за дорученням, громадян, участь яких повинна забезпечити об'єктивний і повний розгляд справи.

Ухилення без поважних причин від явки у Колегію суддів Конституційного Суду чи в Конституційний Суд, а так само відмова надати необхідні документи, матеріали та інші відомості або їх умисне приховування тягнуть за собою відповідальність винних осіб за законом.

Учасниками конституційного провадження є суб'єкти права на конституційне подання і конституційне звернення, їхні представники, а також залучені Конституційним Судом України до участі у розгляді справи органи та посадові особи, свідки, експерти й перекладачі.

Неявка з поважної причини учасника конституційного провадження на пленарне засідання або на засідання Конституційного Суду України може бути підставою для відкладення розгляду справи. У разі повторної неявки з поважної причини учасника конституційного провадження на пленарне засідання або на засідання Конституційного Суду України Конституційний Суд може прийняти рішення про розгляд справи на відповідному засіданні за його відсутності. У разі неявки без поважної причини учасника конституційного провадження Конституційний Суд України приймає рішення за його відсутності.

Розгляд справи на пленарному засіданні Конституційного Суду починається з виступу судді-доповідача, який доповідає зміст справи та підстави її прийняття до розгляду. Після цього в ході конституційного провадження заслуховуються:

- пояснення сторін — учасників конституційного провадження;
- виступи свідків, експертів та осіб, що мають відомості чи матеріали про обставини справи;
- заключні виступи сторін — учасників конституційного провадження.

Після цього проводиться закрита частина пленарного засідання Конституційного Суду, на якій ухвалюється рішення по справі.

Строк провадження у справах за конституційними поданнями не повинен перевищувати *трьох місяців*. У разі провадження за конституційним поданням, яке визнано Конституційним Судом України

невідкладним, строк розгляду такого подання не повинен перевищувати *одного місяця*. Строк провадження у справах за *конституційними зверненнями* не повинен перевищувати *шести місяців*.

У разі якщо до Конституційного Суду України надійшло кілька конституційних подань, конституційних звернень, що стосуються того самого питання, вони *об'єднуються* в одне конституційне провадження у справі.

Витрати учасників конституційного провадження відшкодовуються з бюджетних коштів за рішенням Конституційного Суду. Конституційне подання або конституційне звернення надсилається до Конституційного Суду України без стягнення державного мита.

§ 4. Особливості конституційного провадження по окремих категоріях справ

Провадження у справах щодо конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Суб'єкти права на конституційне подання направляють до Конституційного Суду конституційні подання, в яких викладаються аргументи і стверджується про неконституційність законів, інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Суб'єкти права на конституційне подання призначають до трьох *представників* для участі у розгляді справи. Конституційний Суд України обов'язково залучає до участі в провадженні у справі представників органів влади, акти яких оспоруються за конституційним поданням щодо їх конституційності.

У разі якщо правові акти або їх окремі положення визнаються Конституційним Судом України такими, що не відповідають Конституції України (неконституційними), вони оголошуються нечинними і втрачають чинність від дня прийняття Конституційним Судом рішення про їх неконституційність.

Конституційний Суд України може вказати на *преюдиціальність* свого рішення при розгляді судами загальної юрисдикції позовів у

зв'язку з правовідносинами, що виникли внаслідок дії неконституційного акта.

Свої особливості має провадження у справах щодо конституційності правових актів, які **викликають спір стосовно повноважень** конституційних органів державної влади України, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Підставою для конституційного подання є наявність спору стосовно повноважень конституційних органів державної влади України, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, якщо один із суб'єктів права на конституційне подання вважає, що правові акти, згадані вище, і якими встановлено повноваження зазначених органів, не відповідають Конституції України.

Кожний із суб'єктів права на конституційне подання з питань прийняття Конституційним Судом рішень може звернутись до Конституційного Суду з конституційним поданням стосовно повноважень конституційних органів державної влади України, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування на будь-якій стадії конституційного провадження, якщо він вважає, що рішення Конституційного Суду у справі може вплинути на обсяг їх повноважень.

При цьому слід відзначити, що у резолютивній частині рішення Конституційного Суду дається висновок щодо конституційності правового акта, яким встановлено повноваження конституційних органів державної влади України, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування.

Конституційне подання з питань дачі висновків щодо конституційності актів **про призначення виборів, всеукраїнського референдуму чи місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим** може бути направлено до Конституційного Суду України в *строк* не пізніше місяця від дня офіційного оголошення дати призначення, скасування або відстрочення у встановленому порядку виборів, всеукраїнського референдуму чи місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим.

Конституційний Суд може залучити до участі у розгляді справи представників органів, які призначили вибори, всеукраїнський референдум чи місцевий референдум в Автономній Республіці Крим, та органів, на які покладено обов'язки щодо проведення виборів чи референдумів, представника Центральної виборчої комісії, а також

представників органів влади, органів місцевого самоврядування чи органів, на які покладено повноваження щодо проведення виборів, референдумів. У разі необхідності Конституційний Суд може також залучити до участі у розгляді справи представників політичних партій, інших об'єднань громадян.

У резолютивній частині рішення Конституційного Суду дається висновок щодо конституційності актів про призначення виборів, всеукраїнського референдуму чи місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим.

У разі визнання таких актів неконституційними у рішенні Конституційного Суду України зазначається про припинення діяльності всіх органів, які були створені для проведення цих виборів чи референдумів, про знищення бюлетенів, агітаційних матеріалів і про припинення фінансування заходів щодо проведення виборів чи референдумів та повернення в доход держави перерахованих, але не використаних коштів.

Підставами для порушення питання про відкриття провадження у справі щодо **відповідності норм чинного законодавства принципам і нормам Конституції України стосовно прав та свобод людини і громадянина** є:

- 1) наявність спірних питань щодо конституційності прийнятих і оприлюднених у встановленому порядку законів, інших правових актів;
- 2) виникнення спірних питань щодо конституційності правових актів, виявлених у процесі загального судочинства;
- 3) виникнення спірних питань щодо конституційності правових актів, виявлених органами виконавчої влади у процесі їх застосування та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини у процесі його діяльності.

У разі виникнення у процесі загального судочинства спору щодо конституційності норми закону, яка застосовується судом, провадження у справі зупиняється. За таких умов відкривається конституційне провадження у справі і справа розглядається Конституційним Судом України невідкладно.

Предметом конституційного провадження у справах щодо конституційності **норм законів, якими суперечливо регулюється порядок реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина**, є вирішення спірних питань щодо конституційності норм

двох чи більше законів або актів міжнародного права, визнаних обов'язковими на території України, що встановлюють різний порядок реалізації одних і тих самих конституційних прав та свобод, чим суттєво обмежуються можливості їх використання.

Конституційне провадження у справі відкривається за ініціативою суб'єктів права на конституційне подання. У рішенні Конституційного Суду визначається, норми якого закону є конституційними, а якого — неконституційними і нечинними.

Підставами для прийняття Конституційним Судом України рішення щодо неконституційності правових актів повністю чи в їх окремих частинах є:

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

Провадження у справах щодо відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість.

Конституційний Суд України розглядає справи і дає висновки щодо конституційності:

- а) чинних міжнародних договорів України;
- б) міжнародних договорів України, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість.

Питання щодо конституційності **чинного міжнародного договору** розглядається Конституційним Судом за конституційним поданням Президента України або Кабінету Міністрів України. У разі дачі висновків про невідповідність міжнародного договору Конституції України Конституційний Суд у цьому ж провадженні вирішує також питання щодо неконституційності цього договору чи його окремих частин.

Питання щодо конституційності міжнародних договорів, що **вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість**, розглядаються Конституційним Судом також за конституційним поданням Президента України або Кабінету Міністрів України до прийняття Верховною Радою відповідного за-

кону. Відкриття конституційного провадження у цих справах зупиняє розгляд Верховною Радою питання щодо надання згоди на їх обов'язковість.

Питання щодо конституційності правових актів Верховної Ради, Президента або Кабінету Міністрів України про набрання міжнародними договорами чинності для України розглядаються Конституційним Судом відповідно до положень закону про порядок провадження у справах щодо конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Під час розгляду справи щодо конституційності такого правового акта Конституційний Суд одночасно дає висновок щодо конституційності міжнародного договору України, що набрав чинності за цим правовим актом.

Провадження у справах щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.

Підставою для відкриття конституційного провадження у справі є конституційне подання Верховної Ради України з питання дачі висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту. До зазначеного конституційного подання Верховної Ради України додаються такі документи та матеріали:

- а) щодо ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту;
- б) про створення та роботу спеціальної тимчасової слідчої комісії Верховної Ради для проведення розслідування, висновки і пропозиції цієї комісії;
- в) про розгляд Верховною Радою висновків і пропозицій тимчасової слідчої комісії;
- г) рішення Верховної Ради про звинувачення Президента України у вчиненні державної зради або іншого злочину;
- д) рішення Верховної Ради про звернення до Конституційного Суду України.

Відставка за власним бажанням Президента України, якому пред'явлено звинувачення, є підставою для закриття конституційно-

го провадження у справі. Притягнення цієї особи до судової відповідальності здійснюється в такому разі у загальному порядку.

Конституційний Суд України дає висновок у справі щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту відповідно до частини шостої статті 111 Конституції України.

Провадження у справах щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України.

Підставою для **конституційного подання** щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є практична необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції та законів України. У разі відкриття конституційного провадження у такій справі Конституційний Суд України повідомляє про це у десятиденний строк суб'єктів права на конституційне подання, які звернулися з таким поданням.

Підставою для **конституційного звернення** щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод.

У резолютивній частині висновку Конституційного Суду офіційно тлумачаться положення Конституції та законів України, щодо яких було подано конституційне подання чи конституційне звернення. У разі якщо при тлумаченні Закону України (його окремих положень) була встановлена наявність ознак його невідповідності Конституції України, Конституційний Суд у цьому ж провадженні вирішує питання щодо неконституційності цього Закону.

§ 5. Процедура прийняття та оприлюднення рішень КСУ, забезпечення виконання його рішень і висновків

Актами, які приймаються під час розгляду справ на пленарних засіданнях Конституційного Суду України, є *рішення* та *висновки*; актами, які виносяться, — *процесуальні ухвали* та *протокольні ухвали*.

Конституційний Суд України приймає рішення та дає висновки іменем України. З інших питань, які розглядаються на пленарному засіданні Конституційного Суду, виносяться процесуальні та протокольні ухвали.

Рішення приймаються, **висновки** даються Конституційним Судом України поіменним голосуванням шляхом опитування суддів Конституційного Суду. Рішення у справі приймається, висновок дається Конституційним Судом на закритій частині пленарного засідання Конституційного Суду за участю суддів Конституційного Суду, які брали участь у розгляді справи.

Рішення Конституційного Суду приймаються та його висновки даються на пленарному засіданні, якщо за них проголосувало не менше десяти суддів Конституційного Суду України.

Конституційний Суд приймає **рішення** у справах щодо конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України та правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Конституційний Суд України дає **висновки** у справах з питань:

- а) офіційного тлумачення Конституції України та законів України;
- б) про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання нею згоди на їх обов'язковість для України;
- в) щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту.

На закриту частину пленарного засідання вноситься проект рішення, висновок у справі, підготовлений суддею-доповідачем на основі матеріалів справи, досліджених Конституційним Судом у процесі її розгляду. Кожен суддя Конституційного Суду, який бере участь у розгляді справи, має право подати власний проект рішення, висновок у справі або перелік питань, які визначають суть рішення, висновок.

На закритій частині пленарного засідання судді Конституційного Суду вільно викладають свої думки з питань, що обговорюються, вносять пропозиції, поправки до проекту рішення, висновку у справі. Пропозиції та поправки суддів Конституційного Суду до проекту рішення, висновку у справі вносяться у письмовій формі, голосування по кожній з них проводиться окремо. Суддя Конституційного Суду може на будь-якій стадії обговорення проекту рішення, висновку у справі зняти свою пропозицію чи поправку.

Судді Конституційного Суду України не мають права утримуватися від голосування.

Рішення та висновки Конституційного Суду мотивуються письмово, підписуються окремо суддями Конституційного Суду, які голосували за їх прийняття і які голосували проти їх прийняття, та оприлюднюються. Вони є остаточними і не підлягають оскарженню.

Підписання суддею Конституційного Суду рішення, висновку Конституційного Суду є обов'язковим. Суддя Конституційного Суду, який підписав рішення чи висновок Конституційного Суду, має право, незалежно від того, голосував він “за” чи “проти” прийняття рішення або дачі висновку, на свою **окрему думку** у справі, яка викладається у семиденний строк від дня голосування у письмовій формі і додається до відповідного рішення чи висновку.

Рішення і висновки Конституційного Суду України **підписуються** не пізніше семи днів після прийняття рішення, дачі висновку. Вони офіційно **оприлюднюються** наступного робочого дня після їх підписання і публікуються у “Віснику Конституційного Суду України” та в інших офіційних виданнях України. Рішення і висновки Конституційного Суду офіційно оголошуються головуючим на пленарному засіданні Конституційного Суду. Це оголошення і є офіційним оприлюдненням рішення, висновку Конституційного Суду.

Конституційний Суд України після офіційного оприлюднення рішення, висновку може з власної ініціативи або за заявою однієї із сторін конституційного провадження виправити допущені у рішенні, висновку неточності, описки, редакційні або технічні огріхи.

Рішення, висновок Конституційного Суду можуть бути роз'яснені Конституційним Судом за клопотанням однієї із сторін конституційного провадження.

Конституційний Суд України може відкрити **нове провадження у справі** при виявленні нових обставин по справі, які не були пред-

метом його розгляду, але які існували на час розгляду і прийняття рішення або дачі висновку в справі.

Рішення і висновки Конституційного Суду України рівною мірою є **обов'язковими** до виконання. З метою забезпечення обов'язковості виконання рішень і висновків Конституційного Суду законом передбачено здійснення низки юридичних дій. Так, *копії* рішень і висновків Конституційного Суду України надсилаються наступного робочого дня після їх офіційного оприлюднення суб'єкту права на конституційне подання чи конституційне звернення, з ініціативи якого розглядалася справа, до Міністерства юстиції України, а також до органу влади, що прийняв правовий акт, який був предметом розгляду в Конституційному Суді України. Конституційний Суд має право зажадати від зазначених органів письмового підтвердження виконання свого рішення, додержання свого висновку.

У разі необхідності Конституційний Суд України може визначити у своєму рішенні, висновку порядок і строки їх виконання, а також покласти на відповідні державні органи обов'язки щодо забезпечення виконання рішення, додержання висновку.

Невиконання рішень та недодержання висновків Конституційного Суду України тягнуть за собою відповідальність згідно із законом.

Запитання для самоконтролю

1. Що включає в себе поняття “конституційна юрисдикція”? Які моделі конституційного контролю Ви знаєте?
2. Здійснення яких функцій є завданням Конституційного Суду України? Зіставте ці функції і повноваження, якими він наділений для їх виконання, і встановіть, наскільки відповідає існуючий обсяг компетенції Конституційного Суду тим завданням, які призначені йому законом.
3. Який передбачено порядок призначення кандидатів на посади суддів Конституційного Суду України? Як і на яких підставах відбувається їх звільнення?
4. Що таке конституційне провадження? Назвіть та охарактеризуйте його основні етапи.
5. Прийняття яких актів стає результатом розгляду справ Конституційним Судом України? Які відбувається процедура їх ухвалення?

ТЕМА 8.

ПОРЯДОК ОРГАНІЗАЦІЇ І ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Для зменшення розмірів влади, зосередженої в одних руках, необхідно ретельно її дрібнити, і конкурентний лад — єдиний, розрахований якраз на те, аби шляхом децентралізації звести владу людини над людиною до мінімуму.

Фрідріх Август фон Хайєк

§ 1. Поняття і основні засади місцевого самоврядування

Територія будь-якої держави поділяється на певні адміністративно-територіальні одиниці. Згідно зі ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища і села. Населення, що проживає в кожній з цих адміністративно-територіальних одиниць, має гарантоване законом право на місцеве самоврядування.

Місьцеве самоврядування — це особливий вид управління, реалізація гарантованого законом права територіальних спільнот громадян та органів, яких вони обирають, самостійно, під свою відповідальність і від свого імені вирішувати всі питання місцевого значення, діючи в рамках закону й виходячи з інтересів населення.

В Україні наразі реалізується континентальна теорія місцевого самоврядування (*теорія вільної громади*). За цією теорією основні засади організації місцевого самоврядування зводяться до такого:

- ❖ суб'єктом права на самоврядування визнаються лише громади “природних” територіальних одиниць, тобто територіальних одиниць, що виникли природно, — села, селища і міста. Інші територіальні громади мають штучне походження, утворені волею держави, а тому не можуть посилалися на природний характер свого права на самоврядування, хоча також наділяються певною самоврядною компетенцією;
- ❖ органи місцевого самоврядування обираються членами відповідної територіальної громади;
- ❖ органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження з питань, що віднесені до їх відання, а також з питань, повноваження на реалізацію яких делеговано їм відповідними (місцевими) органами державної влади;
- ❖ місцеві самоврядні справи не можуть ототожнюватися із державними справами, які реалізуються на місцях;
- ❖ первинною ланкою місцевого самоврядування є територіальна громада, яка вирішує свої справи або самостійно, або через обрані нею органи, які не входять і не можуть входити до системи органів державної влади, а відтак, не перебувають у їх прямому і безпосередньому підпорядкуванні;
- ❖ органи державної влади не мають права втручатися у справи територіальної громади, обмежуючись лише здійсненням адміністративного контролю за правомірністю діяльності органів місцевого самоврядування.

Варто відзначити, що саме теорія вільної громади історично першою здобула своє наукове обґрунтування і саме вона стала найбільш розповсюдженою в країнах Європи (недарма її ще називають континентальною теорією самоврядування), основні положення її були сформульовані маркізом д'Аргенсоном та Гійомом Туре ще напередодні Великої французької революції. В основу теорії вільної громади було покладено положення про “четверту владу” в державі, яка, однак, не належить самій державі, а є окремою від неї громадською владою. Іншими словами, теорія вільної громади базувалася на ідеї природного права, недержавної природи місцевого самоврядування. Вона виходила з того, що право територіальної громади як соціального інституту, що утворився природним шляхом, в силу еволюційного розвитку первісного суспільства, самостійно вирішувати свої справи має такий самий природний і невідчужуваний характер, як і природні

права людини на життя, свободу і загальне благо. Територіальна громада визнавалася незалежною від держави органічною корпорацією, яка утворилася природним шляхом і має право на самоврядування, що виводиться з природи самої територіальної громади як історично більш раннього утворення, аніж держава.

Наприкінці ХХ ст. колективна думка про місцеве самоврядування, в якій фактично домінувала теорія вільної громади, знайшла своє втілення у *Європейській хартії про місцеве самоврядування* від 15 жовтня 1985 р. Цей акт розглядає функціонування системи місцевого управління як децентралізацію і деконцентрацію влади в державі. При цьому під **децентралізацією** розуміється передача центром окремих повноважень місцевим виборним органам, а під **деконцентрацією** — делегування повноважень призначуваним із центру місцевим органам виконавчої влади. Місцеве самоврядування — це децентралізована форма управління.

Місцеве самоврядування має специфічну правову форму в кожній державі і залежить від її устрою, історичних, етнонаціональних та інших особливостей. При ідентичності формальних ознак місцевого самоврядування у різних країнах по-різному вирішується питання: чи представляють органи місцевого самоврядування глибинний шар державної влади або є відокремленими від держави, але взаємодіючими з нею, специфічними організаціями управління суспільними справами.

В Україні **місцеве самоврядування** визнається правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Це положення Конституції деталізував Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якому зазначається, що **місцеве самоврядування в Україні** — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Під **територіальною громадою** в даному випадку слід розуміти жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одини-

цями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. **Органами місцевого самоврядування** визнаються структурноорганізовані колективи службовців, що наділяються владними повноваженнями в системі місцевого самоврядування для реалізації владних рішень. А **посадові особи місцевого самоврядування** — це є особи, які працюють в органах місцевого самоврядування, мають відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримують заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Сутність і зміст місцевого самоврядування визначають його принципи — основні засади організації та здійснення місцевого самоврядування. В Україні місцеве самоврядування здійснюється на *принципах*:

- **народовладдя** — є похідним від фундаментального принципу народного суверенітету, закріпленого Конституцією. Це дає право стверджувати, що народ України, як сукупність усіх територіальних громад, реалізує народний суверенітет у формі місцевого самоврядування. Це означає, що територіальні громади здійснюють свою владу на місцях безпосередньо (місцеві референдуми, місцеві вибори, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо) та через представницькі органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи);
- **законності** — місцеве самоврядування в Україні реалізується відповідно до Конституції і законів України. Порушення ж законодавства України про місцеве самоврядування тягне за собою передбачену законом юридичну відповідальність;
- **гласності** — всі суб'єкти місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження публічно і відкрито. Їх діяльність висвітлюється місцевими, а в окремих випадках й загальнодержавними засобами масової інформації;
- **колегіальності** — сільські, селищні, міські ради є колективними (колегіальними) виборними і змінюваними органами

самоврядування, їх правові акти є результатом колегіального рішення, прийнятого в рамках колегіальних (пленарних) засідань;

- **поєднання місцевих і державних інтересів** — органам місцевого самоврядування можуть надаватися окремі повноваження місцевих органів державної виконавчої влади для їх спільної участі у виконанні окремих проектів або для спільної реалізації загальнонаціональних програм соціально-економічного і культурного розвитку;
- **виборності** — депутати місцевих рад та сільські, селищні, міські голови обираються членами територіальних громад на відповідний строк;
- **правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності** — органи місцевого самоврядування є юридичними особами й наділяються законом власними повноваженнями, в межах яких вони діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Територіальні громади та обрані ними органи не є елементами державного апарату і не належать до механізму держави. Діючи в межах закону, органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам (за винятком випадків підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади з питань здійснення ними окремих повноважень останніх), і будь-який адміністративний контроль за їх діями можливий лише задля забезпечення законності та конституційних принципів самоврядування. Територіальні громади і утворені ними органи місцевого самоврядування мають власну матеріально-фінансову основу для здійснення своєї діяльності й наділені правом володіти, користуватися і розпоряджатися майном, що є у комунальній власності;
- **підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб** — діяльність представницьких органів і посадових осіб місцевого самоврядування підлягає громадському контролю з боку територіальних громад (зокрема у формі громадських слухань);
- **державної підтримки та гарантій місцевого самоврядування** — в Конституції закріплено положення про те, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

Держава бере участь у формуванні доходів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, які виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою;

- **судового захисту прав місцевого самоврядування** — права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку.

Систему та гарантії місцевого самоврядування, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування встановлюють Конституція та Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. Здійснення місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим, містах Києві й Севастополі має свої особливості. Тож правовий статус місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі визначається також Конституцією Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998 р., затвердженою Законом України від 23 грудня 1998 р., і Законом України “Про столицю України — місто-герой Київ” від 15 січня 1999 р.

Важливою ознакою місцевого самоврядування є його системний характер. **Система** місцевого самоврядування включає:

- 1) територіальну громаду;
- 2) сільську, селищну, міську раду;
- 3) сільського, селищного, міського голову;
- 4) виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- 5) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- 6) органи самоорганізації населення.

У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні у місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету.

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є **територіальна громада** села, селища, міста. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову.

Добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних гро-

мад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна. Вихід зі складу сільської громади здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади.

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. **Обласні та районні ради** є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

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. У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 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.

Суттєвою особливістю місцевого самоврядування є те, що в його системі не діє принцип поділу влади, властивий механізму держави. Натомість існує єдність представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування. Система місцевого самоврядування, принаймні на рівні територіальних громад сіл, селищ і міст, має функціонувати як певним чином організована корпорація, яка самостійно приймає відповідні рішення і самостійно ці рішення потім виконує.

Однією з характерних особливостей системи місцевого самоврядування, здійснюваного на рівні територіальних громад, є те, що вона має своє структурне продовження як на регіональному рівні, в особі районних та обласних рад — органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і

міст, так і на мікрорівні (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів, окремих сіл, що об'єдналися в одну сільську громаду і утворили одну спільну сільраду), в особі так званих органів самоорганізації населення — будинкових, вуличних, кварталних та інших комітетів тощо. Перелічені суб'єкти також визначаються як самостійні елементи системи місцевого самоврядування, складаючи його своєрідну мікроінфраструктуру.

Система місцевого самоврядування визначається, передусім, його основними функціями. Ці категорії є взаємопов'язаними: система визначає організаційну структуру місцевого самоврядування, а функції — основні напрями і види діяльності органів місцевого самоврядування. Отже, **функції місцевого самоврядування** — це визначені Конституцією і законами України основні напрями і види діяльності місцевого самоврядування в Україні.

Функції місцевого самоврядування багатоманітні й різняться за своїм призначенням і юридичними властивостями. Передусім функції місцевого самоврядування поділяються за об'єктами — на:

- **політичні** — як правило, пов'язані з реалізацією форм безпосередньої демократії на місцях та здійсненням регіональної політики відповідно до Конституції і законів України. Вони, зокрема, передбачають: здійснення регіональної політики в межах Конституції України і законів; забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізації їх результатів; забезпечення проведення місцевих виборів та інших форм безпосередньої демократії на місцях; об'єднання в асоціації місцевого самоврядування тощо;
- **економічні** — передбачають управління майном, що є у комунальній власності; утворення, реорганізацію та ліквідацію комунальних підприємств, організацій і установ, а також здійснення контролю за їх діяльністю; затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контроль за їх виконанням; встановлення місцевих податків та зборів відповідно до закону; утворення позабюджетних фондів цільових коштів; регулювання земельних відносин; вирішення питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів і т. ін.;
- **соціальні** — затвердження програм соціально-економічного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх ви-

конанням; затвердження містобудівних програм; управління закладами охорони здоров'я, які належать територіальним громадам; надання соціальної допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих військовослужбовців, а також військовослужбовцям, звільненим у запас або відставку, інвалідам дитинства, багатодітним сім'ям тощо; вирішення в установленому порядку питань опіки й піклування; здійснення контролю за забезпеченням соціального захисту працівників, зайнятих на роботах із шкідливими умовами праці, і т. ін.;

- **культурні** — їх реалізація передбачає: затвердження програм культурного розвитку та контроль за їх виконанням; управління закладами освіти і культури, які належать територіальним громадам; заснування місцевих засобів масової інформації відповідних місцевих рад; оголошення об'єктів, які становлять історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії та культури; вирішення питань про регіональну мову відповідної території в межах законодавства про мови; відродження осередків традиційної народної творчості тощо;
- **екологічні** — здійснення суб'єктами місцевого самоврядування такої діяльності, як організація територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення; оголошення природних об'єктів, які становлять екологічну цінність, пам'ятками природи тощо.

Суб'єктами виконання перелічених функцій виступають територіальні громади, місцеві ради, сільські, селищні, міські голови, органи самоорганізації населення тощо.

Слід відзначити, що громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. При цьому будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються.

Територіальні громади реалізують своє право на самоврядування у кількох процесуальних формах. Зокрема, **формами безпосереднього волевиявлення** членів територіальних громад є *місцеві референдуми* (вирішення питань місцевого значення шляхом прямого волеви-

явлення), *загальні збори громадян* за місцем проживання (їх рішення враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності), *місцеві ініціативи* (можуть бути внесені з будь-якого питання і підлягають обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи), а також *громадські слухання* (зустрічі з депутатами та посадовими особами місцевого самоврядування).

Місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення (голосування). Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території. Порядок призначення і проведення місцевих референдумів, а також коло питань, що можуть бути їх предметом, визначені Законом України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми".

Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. Такі збори проводяться громадянами, які проживають у певному будинку, на окремій вулиці, у певному кварталі чи мікрорайоні відповідного населеного пункту. Вони забезпечують участь окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань, що мають значення для населення, яке проживає в певній частині території села, селища, міста.

Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності. Порядок проведення таких зборів і врахування та реалізації їх рішень визначається законом і встановлюється статутом територіальної громади.

Члени територіальної громади мають право ініціювати у місцевій раді (в порядку **місцевої ініціативи**) розгляд будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

Територіальна громада має право проводити **громадські слухання** — зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Громадські слухання проводяться не

рідше одного разу на рік. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

Сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші **органи самоорганізації населення** і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Правові основи їх діяльності визначено Законом України “Про органи самоорганізації населення” від 11 липня 2001 р.

Органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації та інші форми добровільних об'єднань, які підлягають реєстрації відповідно до законодавства в органах Міністерства юстиції України. Органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування. Асоціаціям та іншим добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування не можуть передаватися повноваження органів місцевого самоврядування.

Обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування згідно з Конституцією та законами України може бути застосоване лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

§ 2. Порядок організації і проведення сесій місцевих рад, організація роботи їх органів

Як уже зазначалося, місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Отже, органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їхніх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, є місцеві ради. При цьому слід відзначити, що спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст представляють районні й обласні ради.

До складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного і прямого виборчого права

шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Окрім цього територіальні громади обирають строком на чотири роки відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради і головує на її засіданнях. Голова ж районної і голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради.

Порядок організації і проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів визначається Законом України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”.

Слід відзначити, що місцева рада вважається *повноважною* за умови обрання не менш як двох третин депутатів від загального складу ради. У разі 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 повноважною за наявності більше половини депутатів від загального складу ради.

Місцева рада проводить свою роботу *сесійно*. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань її постійних комісій.

Перша сесія новообраної сільської, селищної, міської ради скликається відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше як через два тижні після реєстрації новообраних депутатів ради в кількості, яка забезпечує повноважність складу ради. Перше пленарне засідання першої сесії відкриває голова зазначеної територіальної виборчої комісії, який інформує раду про підсумки виборів депутатів, а також про підсумки виборів відповідно сільського, селищного, міського голови. З моменту визнання повноважень депутатів ради нового скликання та новообраного сільського, селищного, міського голови головує на пленарних засіданнях ради першої сесії новообраний голова.

У разі якщо на час проведення першої сесії відповідний сільський, селищний, міський голова не обраний, про що на сесії ради інформує голова територіальної виборчої комісії, рада обирає тимчасову президію з числа депутатів ради в кількості трьох – п'яти осіб. Члени тимчасової президії по черговою головують на пленарних засіданнях ради до обрання секретаря ради. З часу обрання секретаря ради він головує на пленарних засіданнях ради.

Першу сесію новообраної районної у місті, районної, обласної ради скликає відповідна територіальна виборча комісія не пізніше як через два тижні після реєстрації новообраних депутатів ради у кількості, яка забезпечує повноважність складу ради. Перше пленарне засідання першої сесії відкриває голова зазначеної територіальної виборчої комісії, який інформує раду про підсумки виборів депутатів. З моменту визнання повноважень депутатів ради нового скликання рада обирає тимчасову президію з числа депутатів ради в кількості не більше п'яти осіб — представників партій (блоків), які набрали найбільшу кількість голосів на виборах. Члени тимчасової президії по черговою головувають на пленарних засіданнях ради до обрання голови ради. З часу обрання голови ради він веде пленарні засідання ради.

Наступні сесії ради скликаються: сільської, селищної, міської — відповідно сільським, селищним, міським головою; районної у місті, районної, обласної — головою відповідної ради.

Сесія ради скликається в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал.

У разі невмотивованої відмови сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради або неможливості його скликати сесію ради сесія скликається: сільської, селищної, міської ради — секретарем сільської, селищної, міської ради; районної у місті, районної, обласної ради — заступником голови відповідної ради. У цих випадках сесія скликається:

- а) відповідно до доручення сільського, селищного, міського голови (голови районної у місті, районної, обласної ради);
- б) якщо сільський, селищний, міський голова (голова районної у місті, районної, обласної ради) без поважних причин не скликав сесію у двотижневий строк після настання умов, за яких сесія повинна бути скликана;
- в) якщо сесія не скликається сільським, селищним, міським головою (головою районної у місті, районної, обласної ради) у строки, передбачені законом.

Сесія сільської, селищної, міської, районної у місті ради повинна бути скликана за пропозицією не менш як однієї третини депутатів від загального складу відповідної ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради, а сесія районної, обласної ради — також за пропозицією не менш як однієї третини депутатів від загального складу відповідної ради або голови відповідної

місцевої державної адміністрації. У разі, якщо зазначені посадові особи у двотижневий строк не скликають сесію на вимогу перелічених вище осіб, сесія може бути скликана депутатами відповідної ради, які становлять не менш як одну третину складу ради, або постійною комісією ради.

Рішення про скликання сесії ради доводиться до відома депутатів і населення не пізніше як за десять днів до сесії, а у виняткових випадках — не пізніше як за день до сесії із зазначенням часу скликання, місця проведення та питань, які передбачається внести на розгляд ради.

Сесію сільської, селищної, міської ради *відкриває і веде* відповідно сільський, селищний, міський голова, а у випадках, передбачених законом, — секретар ради; сесію районної у місті, районної, обласної ради — голова ради або його заступник. У випадку, коли сесія скликається на обґрунтовану законом вимогу встановленого ним кола суб'єктів, сесію відкриває за дорученням групи депутатів, з ініціативи якої скликана сесія, один з депутатів, що входить до її складу, а веде за рішенням ради — один з депутатів цієї ради.

Сесія ради є *повноважною*, якщо в її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради.

Не пізніше як на другій сесії затверджується *регламент роботи* відповідної ради, а також положення про постійні комісії ради. Порядок проведення першої сесії ради, порядок обрання голови та заступника (заступників) голови районної у місті, районної, обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, скликання чергової та позачергової сесії ради, призначення пленарних засідань ради, підготовки і розгляду питань на пленарних засіданнях, прийняття рішень про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань, а також порядок роботи сесії визначаються цим регламентом. До прийняття регламенту ради чергового скликання застосовується регламент ради, що діяв у попередньому скликанні.

Сесії ради проводяться *гласно*. У разі необхідності рада може прийняти рішення про проведення закритого пленарного засідання.

Місцева рада для здійснення своїх повноважень утворює *постійні комісії і тимчасові контрольні комісії*.

Постійні комісії ради є органами ради, що обираються з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету.

Постійні комісії обираються радою на строк її повноважень у складі голови і членів комісії. До складу постійних комісій не можуть бути обрані сільський, селищний, міський голова, секретар сільської, селищної, міської ради, голова районної у місті (у разі її створення), районної, обласної ради, їх заступники.

Постійні комісії за дорученням ради або за власною ініціативою попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевого бюджету, звіти про виконання програм і бюджету, вивчають і готують питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського і соціально-культурного будівництва, інші питання, які вносяться на розгляд ради, розробляють проекти рішень ради та готують висновки з цих питань, виступають на сесіях ради з доповідями і співдоповідями.

Постійні комісії попередньо розглядають кандидатури осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою, готують висновки з цих питань.

Постійні комісії за дорученням ради, голови, заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради або за власною ініціативою вивчають діяльність підзвітних і підконтрольних раді та виконавчому комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради органів, а також з питань, віднесених до відання ради, місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності та їх посадових осіб, подають за результатами перевірки рекомендації на розгляд їх керівників, а в необхідних випадках — на розгляд ради або виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради; здійснюють контроль за виконанням рішень ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради.

Постійні комісії у питаннях, які належать до їх відання, та в порядку, визначеному законом, мають право отримувати від керівників органів, підприємств, установ, організацій та їх філіалів і відділень необхідні матеріали і документи.

Організація роботи постійної комісії ради покладається на голову комісії. Голова комісії скликає і веде засідання комісії, дає доручення членам комісії, представляє комісію у відносинах з іншими органами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями, а також громадянами, організовує роботу по реалізації висновків і ре-

комендацій комісії. У разі відсутності голови комісії або неможливості ним виконувати свої повноваження з інших причин його функції здійснює заступник голови або секретар комісії.

Засідання постійної комісії скликається в міру необхідності і є правомочним, якщо в ньому бере участь не менш як половина від загального складу комісії.

За результатами вивчення і розгляду питань постійні комісії готують *висновки і рекомендації*. Висновки і рекомендації постійної комісії приймаються більшістю голосів від загального складу комісії і підписуються головою комісії, а в разі його відсутності — заступником голови або секретарем комісії.

Рекомендації постійних комісій підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, яким вони адресовані. Про результати розгляду і вжиті заходи повинно бути повідомлено комісіям у встановлений ними строк.

Постійна комісія для вивчення питань, розробки проектів рішень ради може створювати *підготовчі комісії і робочі групи* з залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів. Питання, які належать до відання кількох постійних комісій, можуть розглядатися постійними комісіями спільно.

Депутати працюють у постійних комісіях на громадських засадах. Постійні комісії є підзвітними раді та відповідальними перед нею.

Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються регламентом відповідної ради та Положенням про постійні комісії, що нею затверджується.

Тимчасові контрольні комісії ради є органами ради, які обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування. Контрольні комісії подають звіти і пропозиції на розгляд ради.

Рішення про створення тимчасової контрольної комісії ради вважається прийнятим, якщо за це проголосувало не менше однієї третини депутатів від загального складу ради.

Засідання тимчасових контрольних комісій ради проводяться, як правило, закрито. Депутати, які входять до складу тимчасової контрольної комісії, та залучені комісією для участі в її роботі спеціалісти, експерти, інші особи не повинні розголошувати інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з її роботою.

§ 3. Порядок утворення і діяльності виконавчих органів місцевих рад

Виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради є **виконавчий комітет ради**, який утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Кількісний і персональний склад виконавчого комітету визначається і затверджується відповідною радою.

Виконавчий комітет ради утворюється у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради — голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входить за посадою секретар відповідної ради.

Очолює виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради відповідно сільський, селищний, міський голова, районної у місті ради — голова відповідної ради.

На осіб, які входять до складу виконавчого комітету ради і працюють у ньому на постійній основі, поширюються вимоги щодо обмеження сумісності їх діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені законом для сільського, селищного, міського голови.

Виконавчий комітет ради є підзвітним і підконтрольним раді, що його утворила, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої влади — також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради не можуть входити депутати відповідної ради, крім секретаря ради.

Основною формою роботи виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради є його **засідання**. Засідання виконавчого комітету скликаються відповідно сільським, селищним, міським головою (головою районної у місті ради), а в разі його відсутності чи неможливості здійснення ним цієї функції — заступником сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради (районної у місті ради — заступником голови ради) в міру необхідності, але не рідше одного разу

на місяць і є правомочними, якщо в них бере участь більше половини від загального складу виконавчого комітету.

Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада у межах затверджених нею структури і штатів може створювати *відділи, управління* та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Вони є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради. *Керівники* відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради призначаються на посаду і звільняються з посади сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради одноособово, а у випадках, передбачених законом, — за погодженням з відповідними органами виконавчої влади.

Виконавчий апарат районної, обласної ради забезпечує здійснення радою повноважень, наданих їй Конституцією та законами України. Виконавчий апарат ради здійснює організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню відповідною радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

Виконавчий апарат ради утворюється відповідною радою. Його за посадою очолює голова відповідної ради.

§ 4. Прийняття та оприлюднення рішень місцевих рад і їх виконавчих органів

Місцева рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі **рішень**. Рішення ради приймається на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених законом. При встановленні результатів голосування до загального складу сільської, селищної, міської ради включається сільський, селищний, міський голова, якщо він бере участь у пленарному засіданні ради, і враховується його голос. Рішення ради приймається відкритим (у тому числі поіменним) або таємним голосуванням.

Рішення сільської, селищної, міської ради у *п'ятиденний строк* з моменту його прийняття може бути зупинено сільським, селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради із обґрунтуванням зауважень. Рада зобов'язана у *двотижневий строк* повторно розглянути рішення. Якщо рада відхилила зауваження сільського, селищного, міського голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради, воно набирає чинності.

Рішення ради нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній строк введення цих рішень у дію.

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень приймає *рішення*. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради. У разі незгоди останнього з рішенням виконавчого комітету ради він може зупинити дію цього рішення своїм розпорядженням та внести це питання на розгляд відповідної ради. Рішення виконавчого комітету ради з питань, віднесених до власної компетенції виконавчих органів ради, можуть бути скасовані відповідною радою.

Сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає *розпорядження*.

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку.

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування доводяться до відома населення. На вимогу громадян їм може бути видана копія відповідних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

§ 5. Процедура прийняття місцевих бюджетів і внесення змін до них

Органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення) самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні *місцеві бюджети*.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад, районні державні адміністрації в містах Києві та Севастополі подають відповідно районним чи міським фінансовим органам пропозиції щодо показників проектів відповідних бюджетів.

Після схвалення Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України Міністерство фінансів України доводить Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад розрахунки прогностичних обсягів міжбюджетних трансфертів, методикую їх визначення та інші показники, необхідні для складання проектів місцевих бюджетів, а також пропозиції щодо форми проекту рішення про місцевий бюджет (типова форма рішення).

У тижневий термін після ухвалення закону про Державний бюджет в другому читанні Кабінет Міністрів доводить Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад положення та показники міжбюджетних відносин (обсяги міжбюджетних трансфертів для відповідних бюджетів і текстові статті, що визначають особливості міжбюджетних відносин на наступний бюджетний період), які були проголосовані Верховною Радою України при прийнятті проекту закону про Державний бюджет України в другому читанні.

На підставі отриманої інформації Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад готують проекти рішень про відповідні місцеві бюджети.

Проект рішення про місцевий бюджет перед його розглядом на сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної ради схвалюється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом відповідної ради. Разом з ним необхідно подавати:

- 1) пояснювальну записку до проекту рішення;
- 2) прогноз показників відповідного бюджету за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні три бюджетні періоди;
- 3) проект показників зведеного бюджету району, міста з районним поділом, міста, що об'єднує бюджети села, селища, міста районного значення;
- 4) показники видатків, необхідні на наступні бюджетні періоди для завершення проектів, що враховані в бюджеті, за умови,

якщо реалізація проекту триває більше одного бюджетного періоду;

- 5) перелік інвестиційних програм на наступний бюджетний період та на наступні три бюджетні періоди;
- 6) інформацію про хід виконання відповідного бюджету у поточному бюджетному періоді;
- 7) пояснення головних розпорядників бюджетних коштів до проекту відповідного бюджету;
- 8) інші матеріали, обсяг і форму яких визначає Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація чи виконавчий орган відповідної ради.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим та відповідні ради при затвердженні місцевих бюджетів повинні врахувати обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів, що були затверджені Верховною Радою України при прийнятті проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні.

Бюджет Автономної Республіки Крим, обласні і районні бюджети, міські (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення) бюджети на наступний бюджетний період затверджуються рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної обласної, районної чи міської ради не пізніше ніж у двотижневий термін після офіційного опублікування закону про Державний бюджет України.

Міські (міст районного значення) бюджети, районні у містах (якщо такі створено), селищні та сільські бюджети на наступний бюджетний період затверджуються відповідно рішеннями міської, районної в місті, селищної або сільської ради не пізніше ніж у двотижневий термін після затвердження районного чи міського (міст Києва і Севастополя, міста республіканського Автономної Республіки Крим чи міста обласного значення) бюджету.

Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет ухвалюється відповідною радою за поданням офіційного висновку місцевого фінансового органу про обсяг вільного залишку бюджетних коштів, перевиконання чи недовиконання дохідної частини загального фонду відповідного бюджету. Факт *перевиконання* дохідної частини загального фонду місцевого бюджету визнається за підсумками першого півріччя та наступних звітних періодів поточного бюджетного періоду на

підставі офіційних висновків місцевого фінансового органу за умови перевищення доходів загального фонду місцевого бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів), врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, не менше ніж на п'ять відсотків. Факт *недоотримання* доходів загального фонду місцевого бюджету визнається на підставі офіційних висновків місцевого фінансового органу за підсумками квартального звіту при недоотриманні доходів загального фонду місцевого бюджету, врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, більше ніж на 15 відсотків.

Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет можуть бути також ухвалені відповідною радою з урахуванням положень закону щодо порядку внесення змін до закону про Державний бюджет України та у разі настання інших випадків, передбачених Бюджетним кодексом України.

Після введення в дію закону про Державний бюджет України органам державної влади та їх посадовим особам забороняється приймати рішення, що призводять до виникнення нових бюджетних зобов'язань місцевих бюджетів, які не забезпечені бюджетними асигнуваннями, без визначення джерел коштів, виділених державою для виконання цих зобов'язань.

Якщо до початку нового бюджетного періоду не прийнято відповідне рішення про місцевий бюджет, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад мають право здійснювати витрати з відповідного бюджету лише на цілі, які визначені у рішенні про місцевий бюджет на попередній бюджетний період. При цьому щомісячні видатки не можуть перевищувати 1/12 обсягу видатків, визначених рішенням відповідної ради про бюджет на попередній бюджетний період, крім випадків, коли витрати на погашення зобов'язань із боргу здійснюються відповідно до кредитних угод, а також нормативно-правових актів, за якими виникають державні боргові зобов'язання та боргові зобов'язання Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування, а також коли витрати спеціального фонду бюджету мають постійне бюджетне призначення, яке дає право провадити їх виключно в межах і за рахунок відповідних надходжень до спеціального фонду згідно з законодавством, якщо рішенням про місцевий бюджет не встановлено інше. До прийняття рішення про місцевий бюджет на поточний бюджетний період провадити капітальні видатки забороняється.

§ 6. Особливості організації місцевого самоврядування в місті Києві

Як випливає з положень ч. 2 ст. 140 Конституції України, здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі має свої особливості, що визначаються окремими законами України. Зокрема, особливості здійснення місцевого самоврядування в місті Києві визначаються Законом України “Про столицю України – місто-герой Київ”. Цей Закон визначає спеціальний статус міста Києва як столиці України. Столичний статус міста покладає на органи місцевого самоврядування додаткові обов’язки та гарантує цим органам надання з боку держави додаткових прав. Тож здійснення столичних функцій забезпечується органами місцевого самоврядування у місті Києві та гарантується державою.

Місцеве самоврядування у місті Києві здійснюється територіальною громадою міста як безпосередньо, так і через Київську міську раду, районні в місті ради та їх виконавчі органи.

Система місцевого самоврядування у місті Києві включає:

- територіальну громаду міста;
- міського голову;
- міську раду;
- виконавчий орган міської ради;
- районні ради;
- виконавчі органи районних у місті рад;
- органи самоорганізації населення.

У місті Києві діють представницькі органи місцевого самоврядування — *Київська міська рада* та районні в місті ради. У складі Київської міської ради діє *Президія*, яка є дорадчим органом ради, який попередньо готує узгоджені пропозиції і рекомендації з питань, які передбачається внести на розгляд ради. Рішення Президії мають рекомендаційний характер. До складу Президії ради входять міський голова, його заступник по роботі в раді, голови постійних комісій ради, уповноважені представники депутатських груп і фракцій.

Київська міська та районні в місті ради мають власні *виконавчі органи*, які утворюються відповідно Київською міською радою, районними в місті радами, підзвітні та підконтрольні відповідним радам. Виконавчим органом Київської міської ради є *виконавчий комітет*

Київської міської ради, а також відділи, управління та інші створювані Київською міською радою виконавчі органи.

Київський міський голова є головною посадовою особою територіальної громади міста Києва. Київський міський голова обирається шляхом прямих виборів відповідно до Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”. Київський міський голова очолює виконавчий комітет Київської міської ради, головує на її засіданнях.

Київський міський голова, окрім своїх основних повноважень, у зв’язку з забезпеченням здійснення містом Києвом столичних функцій має ряд додаткових повноважень, зокрема:

- 1) бере участь у підготовці проектів законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, відповідних програм, що стосуються міста Києва;
- 2) бере участь у вирішенні питань щодо проведення у місті заходів загальнодержавного та міжнародного характеру;
- 3) бере участь у засіданнях Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу при розгляді питань, що стосуються столиці України — міста Києва;
- 4) вносить на розгляд Президента України, Кабінету Міністрів України проекти відповідних нормативно-правових актів та інші пропозиції з питань, що стосуються міста Києва як столиці України;
- 5) бере участь у вирішенні питань щодо розміщення у місті Києві державних органів, представництв інших держав та міжнародних організацій, а також у протокольних заходах, що стосуються міста Києва;
- 6) вносить до відповідних органів виконавчої влади пропозиції щодо передачі до сфери управління Київської міської ради, передачі або продажу у комунальну власність територіальної громади міста Києва чи районів у місті Києві підприємств, організацій, установ, їх структурних підрозділів та інших об’єктів, що належать до державної або інших форм власності, а також часток (акцій, паїв), що належать державі в акціонерних товариствах, розташованих на території міста Києва, якщо вони мають важливе значення для забезпечення виконання містом Києвом столичних функцій;

- 7) дає згоду на призначення та звільнення керівників підприємств та міських органів виконавчої влади подвійного підпорядкування;
- 8) погоджує питання щодо створення, перепрофілювання або ліквідації підприємств та організацій загальнодержавного значення, розташованих на території міста Києва;
- 9) одержує інформацію щодо діяльності всіх підприємств, установ та організацій на території міста, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, в частині, що стосується життєдіяльності міста Києва, та впливає на виконання містом Києвом столичних функцій.

Київська міська рада утворює *секретаріат ради*, який здійснює організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню Київською міською радою взаємодії з міською державною адміністрацією та районними радами в місті Києві.

Секретаріат Київської міської ради за посадою очолює заступник міського голови — секретар міської ради. Заступник міського голови — секретар Київської міської ради обирається радою з числа її депутатів і здійснює функції та повноваження, передбачені Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Перший заступник та заступники голови Київської міської державної адміністрації, повноваження яких стосуються сфери виконавчої влади, призначаються на посади та звільняються з посад Київським міським головою за погодженням відповідно з Президентом України та Кабінетом Міністрів України. Призначення та звільнення з посад заступників голови Київської міської державної адміністрації з питань здійснення самоврядних повноважень Київський міський голова погоджує лише з Київською міською радою.

Таким чином, особливостями здійснення місцевого самоврядування в місті Києві є те, що:

- а) місцеве самоврядування в місті Києві здійснюється територіальною громадою міста Києва як безпосередньо, так і через Київську міську раду, районні у місті ради та їх виконавчі органи;
- б) представницькими органами місцевого самоврядування у місті Києві є Київська міська рада та районні у місті ради;

- в) Київська міська та районні у місті Києві ради мають власні виконавчі органи, які утворюються відповідно Київською міською радою, районними в місті радами, підзвітні і підконтрольні відповідним радам;
- г) Київський міський голова є головою Київської міської ради, що обирається населенням міста Києва шляхом прямих виборів, очолює виконавчий комітет міської ради і головує на її засіданнях, а також одночасно є головою Київської міської державної адміністрації, що призначається Президентом України відповідно до Конституції України за поданням Кабінету Міністрів України.

Що ж до системи місцевого самоврядування міста Севастополя, наразі її не приведено у відповідність із чинним законодавством, тож спеціального закону, який визначав би правовий статус цього міста, поки не прийнято.

Запитання для самоконтролю

1. На яких принципах в Україні здійснюється місцеве самоврядування? Які елементи включає його система?
2. Назвіть форми безпосереднього волевиявлення членів територіальних громад та опишіть, у який спосіб відбувається їх реалізація.
3. Як здійснюється організація роботи місцевої ради? Які органи і в якому порядку утворюються для здійснення її повноважень?
4. Як формується склад виконавчих комітетів та виконавчих апаратів місцевих рад? Яким чином організується їх робота?
5. Проаналізуйте Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ” та зіставте його основні положення із положеннями Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” і встановіть, у чому полягають особливості здійснення місцевого самоврядування в місті Києві. Зокрема визначте, якими додатковими повноваженнями наділяється Київський міський голова у зв’язку із забезпеченням здійснення містом Києвом столичних функцій?

ТЕМА 9. МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ, СВОБОД ТА ОБОВ'ЯЗКІВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

*Люди вважають, що вони вільні лише остільки,
оскільки їм дозволено підкорятися своїм
пристрастям, а будучи змушеними жити
за приписами закону, вони думають,
що поступаються своїм правом.*

Бенедикт Спіноза

§ 1. Процесуально-правові аспекти інституту громадянства України

Поняття і загальні риси інституту громадянства

Статус людини як громадянина є надзвичайно важливим у характеристиці її соціальної сутності, її правового становища як особи, яка має правову належність до тієї чи іншої держави, підпадає під дію її законодавства, узгоджує з ним свою поведінку і знаходиться у сфері юрисдикції уповноважених цією державою владних органів.

Громадянство є тією необхідною підставою, яка надає особі, що має статус громадянина, можливість повною мірою долучатися до політичного, соціально-економічного, правового та культурного життя суспільства і держави. Обсяг тих прав і свобод, якими особа може користуватися в окремій державі, а також обсяг обов'язків, що покладені на неї цією державою, знаходяться у прямій залежності від наявності чи відсутності в особі статусу громадянина цієї держави.

Громадянські й політичні, соціальні та економічні, екологічні й культурні права і свободи в повному обсязі надаються саме громадянам суверенної держави, яка бере на себе відповідальність за забезпечення їх здійснення і реалізації.

Отже, громадянство є одним з визначальних факторів у характеристиці правового становища особи, одним із найважливіших елементів її правового статусу.

Громадянином держави є лише та особа, яка перебуває в особливих правових відносинах з державою своєї громадянської належності, користується правами і виконує обов'язки, покладені на неї владою і законом, що, власне, й становить зміст і сутність категорії громадянства. На відміну від населення, сукупності осіб, які проживають на території держави і становлять певну демографічну категорію, громадяни держави утворюють її народ, що є категорією правовою. Саме народ виступає носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в країні.

Тож *громадянином України* є особа, яка набула громадянство України в передбаченому законами та міжнародними договорами України порядку. Та окрім громадян до поняття населення включаються також *іноземці*, тобто особи, які не перебувають в громадянстві України і є громадянами (підданими) іншої держави або держав (*біпатридами*), і *особи без громадянства (апатриди)*, тобто особи, які не є громадянами жодної держави.

Відповідно до загальноновизнаних норм міжнародного права право на громадянство є невід'ємним правом кожної людини. Це положення закріплено у Загальній Декларації прав людини від 10 грудня 1948 р. та Міжнародному пакті про громадянстві й політичні права від 16 грудня 1966 р. Зазначене право втілене й у Конституції України та Законі України “Про громадянство України” від 18 січня 2001 р.

Громадянство являє собою самостійний конституційно-правовий інститут. Зміст громадянства становлять права та обов'язки особи стосовно держави з одного боку, і держави щодо особи — з іншого. Ці права та обов'язки виникають та існують у зв'язку з поширенням на особу юрисдикції держави. Таке поширення поряд з іншими факторами обумовлює набуття особою правосуб'єктності громадянина у повному обсязі, а також охорону і захист її прав та законних інтересів з боку держави.

Влада держави (її юрисдикція¹) поширюється на її громадян незалежно від місця їхнього перебування – у межах даної країни чи поза ними. Тому зв'язок між особою і державою є постійним, усталеним, незмінним і непорушним. Отже **громадянство України** – це правовий обов'язок між фізичною особою і Українською державою, який знаходить свій прояв у їхніх взаємних правах і обов'язках.

Це означає, що громадяни мають неухильно виконувати нормативні настанови держави, не порушувати прав і законних інтересів інших суб'єктів права, не завдавати шкоди навколишньому природного середовищу, захищати суверенітет і територіальну цілісність держави тощо. Держава ж охороняє права і свободи громадян від порушень і протиправних посягань, створює належні умови для реалізації громадянами своїх законних інтересів. Держава забезпечує рівність прав громадян, рівність громадян перед законом, захист прав та інтересів своїх громадян як усередині країни, так і за її межами.

Держава відповідає перед громадянами за свою діяльність. Згідно з Конституцією України утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. При цьому Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами.

Громадянство як певний політико-юридичний стан є передумовою набуття індивідом правового статусу громадянина конкретної держави в повному обсязі. Воно визначає формування правового становища особи і специфіки конституційно-правових основ її статусу.

Існує декілька способів *набуття громадянства*:

- а) в силу народження – **філіації** (від лат. *filiatio* – родове наступництво) за принципом “**права крові**” (лат. *jus sanguinis*) – набуття громадянства за походженням (особа набуває громадянство батьків незалежно від місця (країни) її народження), та “**права ґрунту**” (лат. *jus soli*) – набуття громадянства за народженням (особа набуває громадянство держави, на території якої вона народилася, незалежно від громадянства її батьків);
- б) шляхом **натуралізації** (надання) – прийняття до громадянства на підставі положень відповідних законів держави про таке прийняття;

¹ В даному випадку мається на увазі компетенція державних органів.

- в) шляхом **репатріації** (від пізньолат. *repatriatio* — повернення на батьківщину) — повернення в країну громадянства, постійного проживання або кровного походження певних категорій осіб, які внаслідок різних обставин опинилися на її межах, що здійснюється на підставі міжнародних договорів або загальнодержавних актів (законів заінтересованих держав) про таке повернення;
- г) шляхом **оптації** (від лат. *optatio* — вибір, бажання) — піддання під суверенітет певної держави у результаті переходу під її суверенітет території, на якій проживає дана особа (за міжнародним договором).

Припинення громадянства відбувається:

- а) шляхом **виходу**;
- б) шляхом **депортації** (від лат. *deportatio* — вигнання, заслання) — примусового виселення з місця постійного проживання чи країни громадянства з позбавленням такого громадянства;
- в) внаслідок **втрати**;
- г) на підставі міжнародних договорів (**оптації**).

Законодавство України про громадянство ґрунтується на таких

принципах:

- ❖ 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 також визнається лише громадянином України;
- ❖ запобігання виникненню випадків безгромадянства;
- ❖ неможливості позбавлення громадянина України громадянства України;
- ❖ визнання права громадянина України на зміну свого громадянства;
- ❖ 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;

- ❖ рівності перед законом громадян України незалежно від підстав, порядку і моменту набуття ними громадянства України;
- ❖ збереження громадянства України незалежно від місця проживання громадянина України.

Громадянами України є:

- а) усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України постійно проживали на території України;
- б) особи, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Законом України “Про громадянство України” (13 листопада 1991 р.) проживали в Україні і не були громадянами інших держав;
- в) особи, які прибули в Україну на постійне проживання після 13 листопада 1991 р. і яким у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 р. органами внутрішніх справ України внесено напис “громадянин України”, а також діти таких осіб, які прибули разом з батьками в Україну, якщо на момент прибуття в Україну вони не досягли повноліття;
- г) особи, які набули громадянство України відповідно до законів та міжнародних договорів України.

Документами, що підтверджують громадянство України, є:

- паспорт громадянина України;
- свідоцтво про належність до громадянства України;
- паспорт громадянина України для виїзду за кордон;
- тимчасове посвідчення громадянина України;
- проїзний документ дитини;
- дипломатичний паспорт;
- службовий паспорт;
- посвідчення особи моряка;
- посвідчення члена екіпажу;
- посвідчення особи на повернення в Україну.

Громадянство України **набувається:**

- за народженням;

- за територіальним походженням;
- внаслідок прийняття до громадянства;
- внаслідок поновлення у громадянстві;
- внаслідок усиновлення;
- внаслідок встановлення над дитиною опіки чи піклування;
- внаслідок встановлення над особою, визнаною судом недієздатною, опіки;
- у зв'язку з перебуванням у громадянстві України одного чи обох батьків дитини;
- внаслідок встановлення батьківства;
- за іншими підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

Іноземець або особа без громадянства можуть бути за їх клопотаннями **прийняті** до громадянства України. *Умовами прийняття* до громадянства України є:

- 1) визнання і дотримання Конституції та законів України;
- 2) непереходження в іноземному громадянстві, або подання зобов'язання¹ припинити іноземне громадянство чи декларації про відмову від нього;
- 3) безперервне проживання² на законних підставах на території України протягом останніх п'яти років. Не є порушенням вимоги про безперервне проживання виїзд особи за кордон у службове відрядження, на навчання, у відпустку, на лікування за рекомендацією відповідного медичного закладу або зміна особою місця проживання на території України. Ця умова не поширюється на особу, яка перебуває у шлюбі з громадяни-

¹ Зобов'язанням припинити іноземне громадянство є письмово оформлена заява іноземця про те, що в разі набуття ним громадянства України він припинить громадянство іншої держави і протягом одного року з моменту набуття ним громадянства України подасть документ про припинення громадянства іншої держави до органу, що видав йому тимчасове посвідчення громадянина України, тобто документ, який посвідчує особу і підтверджує її належність до громадянства України;

² Безперервне проживання на території України означає проживання на території України особи, яка зареєструвала на території України свій національний паспорт, має посвідку на постійне чи тимчасове проживання на території України, або їй надано правовий статус біженця чи притулок в Україні. При цьому її разовий виїзд за кордон у приватних справах не має перевищувати 90 днів, а в сумі за рік — 180 днів.

ном України терміном понад два роки та постійно проживає на території України на законних підставах;

- 4) отримання дозволу на постійне проживання в Україні;
- 5) володіння державною мовою в обсязі, достатньому для спілкування. Ця умова не поширюється на осіб, які мають певні фізичні вади (сліпі, глухі, німі);
- 6) наявність законних джерел існування¹. Ця умова не поширюється на осіб, яким надано правовий статус біженця чи притулок в Україні.

Окремі з перелічених вимог не поширюються на осіб, які мають визначні заслуги перед Україною, та на осіб, прийняття яких до громадянства України становить державний інтерес для України.

До громадянства України **не приймається** особа, яка:

- а) вчинила злочин проти людства чи здійснювала геноцид;
- б) засуджена в Україні до позбавлення волі за вчинення тяжкого злочину (до погашення або зняття судимості);
- в) вчинила на території іншої держави діяння, яке визнано законодавством України тяжким злочином.

Провадження за заявами про встановлення належності до громадянства України

У вирішенні питань громадянства України беруть участь:

- Президент України;
- Комісія з питань громадянства при Президентові України;
- спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства та підпорядковані йому органи;
- Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва і консульські установи України.

Провадження з питань громадянства здійснюється в порядку, визначеному Порядком провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень, затвердженим Указом Президента України від 27 березня 2001 р.

¹ Законними джерелами існування визнаються заробітна плата, прибуток від підприємницької діяльності або власності, пенсія, стипендія, аліменти, соціальні виплати та допомога, власні фінансові заощадження та фінансова допомога від членів сім'ї, інших фізичних та юридичних осіб, що мають законні доходи.

Провадження за заявами про встановлення належності до громадянства України здійснюють районне, районне у місті, міське управління/відділ МВС України, головне управління МВС України в Автономній Республіці Крим, місті Києві, Київській області, управління МВС України в області, місті Севастополі, а також дипломатичні представництва і консульські установи України за кордоном.

Районне, районне у місті, міське управління або відділ МВС України, до якого подано документи щодо встановлення належності до громадянства України, перевіряє відповідність оформлення поданих документів вимогам законодавства України. Якщо під час перевірки буде встановлено, що подані заявником документи не оформлені відповідно до вимог чинного законодавства, ці документи не пізніше як у двотижневий строк з дня їх надходження повертаються заявникові для усунення недоліків. Якщо заявник у двомісячний строк з дня повернення йому документів не усуває недоліки та не подає документи повторно, начальник районного, районного у місті, міського управління або відділу МВС України приймає рішення про **припинення провадження** за цією заявою.

Подані заявником документи не пізніше як у двотижневий строк з дня їх надходження надсилаються до *головного управління МВС України в Автономній Республіці Крим, місті Києві, Київській області, управління МВС України в області, місті Севастополі*. Зазначені органи також перевіряють відповідність оформлення документів щодо встановлення належності до громадянства України вимогам законодавства України та підтвердження ними наявності фактів, з якими закон пов'язує належність особи до громадянства України. Якщо під час перевірки буде встановлено, що подані заявником документи не оформлені відповідно до вимог чинного законодавства, зазначені документи повертаються до районного, районного у місті, міського управління або відділу МВС України, до якого документи були подані заявником, звідки не пізніше як у тижневий строк з дня їх повернення вони надсилаються заявникові для усунення недоліків. Якщо заявник у двомісячний строк з дня повернення йому документів не усуває недоліки та не подає документи повторно, начальник районного, районного у місті, міського управління або відділу МВС України приймає рішення про **припинення провадження** за цією заявою.

Якщо документи оформлені належним чином і підтверджують наявність фактів, з якими закон пов'язує належність особи до грома-

дянства України, начальник головного управління МВС України в Автономній Республіці Крим, місті Києві, Київській області, управління МВС України в області, місті Севастополі або його заступник приймає рішення про **встановлення належності** особи до громадянства України. Якщо під час перевірки буде встановлено, що подані заявником документи не підтверджують наявності фактів, з якими закон пов'язує належність особи до громадянства України, начальник головного управління МВС України в Автономній Республіці Крим, місті Києві, Київській області, управління МВС України в області, місті Севастополі або його заступник приймає вмотивоване рішення про **відмову у задоволенні клопотання** про встановлення належності особи до українського громадянства.

Рішення про встановлення належності особи до громадянства України або про відмову у задоволенні такого клопотання не пізніш як у двотижневий строк з дня надходження документів надсилається до районного, районного у місті, міського управління або відділу МВС України, до якого документи були подані заявником, що не пізніш як у тиждень строк з дня надходження відповідного рішення повідомляє про нього заявника у письмовій формі. У разі прийняття рішення про відмову в задоволенні клопотання про встановлення належності особи до громадянства України заявникові у письмовій формі повідомляються також причини відмови.

Дипломатичне представництво чи консульська установа України, до якої подано документи про встановлення належності до громадянства України, перевіряє відповідність оформлення поданих документів вимогам законодавства України та підтвердження ними наявності фактів, з якими закон пов'язує належність особи до громадянства України. Якщо під час перевірки буде встановлено, що подані заявником документи не оформлені відповідно до вимог чинного законодавства, дипломатичне представництво чи консульська установа України не пізніш як у місячний строк з дня надходження документів повертає їх заявникові для усунення недоліків. Якщо заявник у дво-місячний строк з дня повернення йому документів не усуває недоліки та не подає документи повторно, керівник дипломатичного представництва чи консульської установи України або його заступник приймає рішення про **припинення провадження** за цією заявою.

Якщо документи оформлені належним чином і підтверджують наявність фактів, з якими закон пов'язує належність особи до гро-

мадянства України, керівник дипломатичного представництва чи консульської установи України або його заступник не пізніш як у місячний строк з дня надходження документів приймає рішення про **встановлення належності** особи до громадянства України та повідомляє про це заявникові у письмовій формі. Якщо під час перевірки буде встановлено, що подані заявником документи не підтверджують наявність фактів, з якими закон пов'язує належність особи до громадянства України, керівник дипломатичного представництва чи консульської установи України або його заступник не пізніш як у місячний строк з дня надходження документів приймає вмотивоване рішення про **відмову в задоволенні клопотання** про встановлення належності особи до громадянства України та повідомляє про це заявникові у письмовій формі із зазначенням причин відмови.

Порядок подання заяв та інших документів про прийняття до громадянства та про вихід з громадянства України

Для прийняття до громадянства України, оформлення набуття громадянства України або виходу з громадянства України особа подає заяву та інші документи, передбачені законом. У випадках, визначених законодавством України, за подання заяви та інших документів з питань громадянства сплачується *державне мито* або *консульський збір*, документ про сплату якого подається разом із заявами та іншими документами з питань громадянства.

Заяви з питань громадянства оформлюються:

- про прийняття до громадянства України та про вихід з громадянства України — на ім'я Президента України;
- про оформлення набуття громадянства України особою, яка проживає на території України, — на ім'я начальника Головного управління МВС України в Автономній Республіці Крим, місті Києві, Київській області, управління МВС України в області, місті Севастополі за місцем проживання особи;
- про оформлення набуття громадянства України особою, яка постійно проживає за кордоном, — на ім'я керівника дипломатичного представництва чи консульської установи України за місцем постійного проживання особи.

Заява з питань громадянства складається у письмовій формі з зазначенням дати її складання та підписується заявником.

Заяви та інші документи з питань громадянства подаються:

- особою, яка проживає в Україні, — до районного, районного у місті, міського управління або відділу МВС України за місцем проживання особи;
- особою, якій надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, — до районного, районного у місті, міського управління або відділу МВС України за місцем реєстрації особи;
- особою, яка постійно проживає за кордоном, — до дипломатичного представництва чи консульської установи України за місцем постійного проживання особи.

Заяву та інші документи з питань громадянства заявник подає особисто. Під час подання заяви та інших документів з питань громадянства пред'являється документ, що посвідчує особу заявника, а також документ про проживання заявника на території України або про його постійне проживання за кордоном.

Набуття громадянства України дитиною віком від 15 до 18 років або її вихід з громадянства України відбувається лише за згодою дитини. Згода на набуття громадянства України або на вихід з громадянства України дитини віком від 15 до 18 років надається нею письмово у формі заяви і подається у присутності дитини.

Припинення громадянства України та скасування рішень про набуття громадянства

Громадянство України *припиняється*:

- а) внаслідок виходу з громадянства;
- б) внаслідок втрати громадянства;
- в) за підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

Вихід з громадянства України. Громадянин України, який вихав на постійне проживання за кордон, може вийти з громадянства України за його клопотанням.

Вихід з громадянства України допускається, якщо особа набула громадянство іншої держави або отримала документ, виданий уповноваженими органами іншої держави, про те, що громадянин України набуде її громадянство, якщо вийде з громадянства України.

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

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

Громадянство України **втрачається**, якщо:

- 1) громадянин України після досягнення ним повноліття добровільно набув громадянство іншої держави. *Добровільним набуттям громадянства* іншої держави вважаються всі випадки, коли громадянин України за своїм вільним волевиявленням, вираженим у формі письмового клопотання, набув громадянство іншої держави або якщо він добровільно отримав документ, що підтверджує наявність набуття ним іноземного громадянства, за винятком випадків, коли:
 - а) діти при народженні одночасно з громадянством України набувають також громадянство іншої держави;
 - б) діти, які є громадянами України і усиновлені іноземцем, набувають громадянство усиновителя;
 - в) громадянин України автоматично набув громадянство іншої держави внаслідок одруження з іноземцем;
 - г) згідно із законодавством іншої держави їй громадянство надано громадянину України автоматично без його добровільного волевиявлення і він не отримав добровільно документ, що підтверджує наявність у нього громадянства іншої держави;
- 2) іноземець набув громадянство України і не подав у порядку, встановленому законом, документ про припинення іноземного громадянства або декларацію про відмову від нього;
- 3) іноземець набув громадянство України і скористався правами або виконав обов'язки, які надає чи покладає на нього іноземне громадянство;
- 4) особа набула громадянство України внаслідок подання свідомо неправдивих відомостей або фальшивих документів;
- 5) громадянин України без згоди державних органів України добровільно вступив на військову службу, на роботу в службу безпеки, правоохоронні органи, органи юстиції або органи державної влади чи органи місцевого самоврядування іншої держави.

Усі перераховані положення, окрім випадку набуття особою громадянства внаслідок подання нею свідомо неправдивих відомостей

або фальшивих документів, не застосовуються, якщо внаслідок цього громадянин України стане особою без громадянства.

Громадянин України, який подав заяву про вихід з громадянства України або щодо якого оформляється втрата громадянства, до набрання чинності рішенням про припинення громадянства України користується всіма правами і несе всі обов'язки громадянина України.

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 набути громадянство України.

Розгляд заяв і подань з питань громадянства Комісією при Президентові України з питань громадянства

Попереднє опрацювання та підготовку матеріалів з питань громадянства України на розгляд *Комісії при Президентові України з питань громадянства* здійснює Управління з питань громадянства Секретаріату Президента України.

Комісія при Президентові України з питань громадянства перевіряє:

- відповідність оформлення поданих документів вимогам чинного законодавства України;
- підтвердження документами виконання умов прийняття особи до громадянства України та виходу особи з громадянства, а також наявності підстав для втрати особою громадянства України;
- відсутність підстав, за наявності яких прийняття особи до громадянства України або припинення особою громадянства України не допускається.

За результатами розгляду Комісія при Президентові України з питань громадянства вносить Президентові України пропозиції щодо задоволення заяв і подань з питань прийняття до громадянства України або припинення громадянства України.

Якщо під час розгляду Комісією при Президентові України з питань громадянства буде встановлено, що подані заявником документи не оформлені відповідно до вимог законодавства України, зазна-

чені документи повертаються до Міністерства внутрішніх справ або Міністерства закордонних справ України.

Загальний *строк розгляду* заяв і подань про прийняття до громадянства України або припинення громадянства України не повинен перевищувати *одного року* з дня їх надходження.

§ 2. Конституційно-процесуальні основи реалізації права на свободу об'єднання

Гарантоване Конституцією України право громадян на свободу об'єднання реалізується через політичні партії, громадські організації та професійні спілки.

Порядок створення та діяльності об'єднань громадян, їх легалізація

Право громадян на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації гарантується Конституцією, а також законами України “Про об'єднання громадян” від 16 червня 1992 р., “Про політичні партії в Україні” від 5 квітня 2001 р., “Про благодійництво та благодійні організації” від 16 вересня 1997 р., “Про молодіжні та дитячі громадські організації” від 1 грудня 1998 р. та іншими нормативно-правовими актами.

Конституція України встановила, що громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій. Належність чи неналежність до об'єднання громадян не може бути підставою для обмеження прав і свобод або для надання державою будь-яких пільг і переваг.

Конституція України гарантує рівність перед законом усіх об'єднань громадян.

Утворення і діяльність об'єднань громадян, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняються.

Об'єднання громадян не можуть мати воєнізованих формувань.

Тут залишається лише додати, що обмеження та заборона діяльності об'єднань громадян здійснюється лише в судовому порядку.

Відзначимо, що **об'єднанням громадян** є добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод.

Об'єднання громадян створюються і діють на основі добровільності, рівноправності їх членів (учасників), самоврядування, законності та гласності. Вони вільні у виборі напрямів своєї діяльності.

Об'єднання громадян України утворюються і діють зі всеукраїнським, місцевим та міжнародним статусом. До **всеукраїнських** об'єднань громадян належать об'єднання, діяльність яких поширюється на всю територію України і які мають місцеві осередки у більшості її областей. До **місцевих** об'єднань належать об'єднання, діяльність яких поширюється на територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці або регіону. Громадська організація є **міжнародною**, якщо її діяльність поширюється на територію України і хоча б однієї іншої держави.

Об'єднання громадян, незалежно від назви, визнається *політичною партією* або *громадською організацією*.

Політичні партії створюються за ініціативою громадян України, які досягли 18 років, не обмежені судом у дієздатності і не тримаються в місцях позбавлення волі. **Засновниками громадських організацій** можуть бути громадяни України, громадяни інших держав, особи без громадянства, які досягли 18 років, а молодіжних та дитячих організацій – 15-річного віку.

Рішення про заснування об'єднань громадян приймаються установчим з'їздом (конференцією) або загальними зборами.

Засновниками спілок об'єднань громадян є об'єднання громадян.

Членами політичних партій можуть бути тільки громадяни України, які досягли 18-річного віку. Членами *громадських організацій*

цій, крім молодіжних (з 14 до 35 років) та дитячих (з 6 до 18 років), можуть бути особи, які досягли 14 років.

Громадські організації можуть не мати фіксованого індивідуального членства.

У діяльності громадських організацій у випадках, передбачених їх статутами, можуть брати участь колективні члени.

Назва об'єднання громадян визначається рішенням установчого з'їзду (конференції) або загальними зборами об'єднання громадян. Назва об'єднання громадян повинна складатися з двох частин — загальної та індивідуальної. *Загальна назва* (партія, рух, конгрес, союз, спілка, об'єднання, фонд, фундація, асоціація, товариство тощо) може бути однаковою у різних об'єднань громадян. *Індивідуальна назва* об'єднання громадян є обов'язковою і повинна бути суттєво відмінною від індивідуальних назв зареєстрованих в установленому порядку об'єднань громадян з такою ж загальною назвою.

Об'єднання громадян, зареєстроване у встановленому порядку, має виключне право на використання своєї назви. Використання назви об'єднання громадян фізичними та юридичними особами, які не належать до об'єднання громадян, для цілей, не пов'язаних з діяльністю цього об'єднання, забороняється.

Об'єднання громадян діє на основі **статуту** або **положення**. Статутний документ об'єднання громадян не повинен суперечити законодавству України.

Об'єднання громадян підлягають обов'язковій легалізації. **Легалізація** — це офіційне визнання об'єднання громадян з боку державних органів, що здійснюється шляхом їх реєстрації або повідомлення про заснування. Діяльність об'єднань громадян, які нелегалізовані або примусово розпущені за рішенням суду, є протизаконною.

У разі реєстрації об'єднання громадян набуває *статусу юридичної особи*.

Політичні партії та міжнародні громадські організації підлягають **обов'язковій реєстрації** Міністерством юстиції України. Легалізація громадської організації здійснюється відповідно Міністерством юстиції України, місцевими органами державної виконавчої влади, виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад. У разі, коли діяльність місцевої громадської організації поширюється на територію двох і більше адміністративно-територіальних одиниць, її легалізація здійснюється відповідним органом виконавчої влади вищого рівня.

Місцевими органами державної виконавчої влади, виконавчим комітетом сільської, селищної, міської ради реєструються в обов'язковому порядку місцеві осередки зареєстрованих всеукраїнських та міжнародних об'єднань громадян, якщо така реєстрація передбачена статутними документами цих об'єднань.

Про легалізацію (офіційне визнання) об'єднання громадян легалізуючий орган повідомляє у засобах масової інформації.

Для **реєстрації** об'єднання громадян його засновники подають *заяву*. Заява про реєстрацію політичної партії повинна бути підтримана підписами не менш як однієї тисячі громадян України, які мають виборче право. До заяви додаються статут (положення), протокол установчого з'їзду (конференції) або загальних зборів, відомості про склад керівництва центральних статутних органів, дані про місцеві осередки, документи про сплату реєстраційного збору, крім випадків, коли громадська організація звільняється від сплати реєстраційного збору відповідно до законів України. Політичні партії подають також свої програмні документи.

Заява про реєстрацію розглядається в *двомісячний строк* з дня надходження документів. У необхідних випадках орган, який здійснює реєстрацію, проводить перевірку відомостей, зазначених у поданих документах. Рішення про реєстрацію або відмову в ній заявнику повідомляється письмово в десятиденний строк.

Органи, що здійснюють реєстрацію об'єднань громадян, ведуть реєстр цих об'єднань.

У реєстрації об'єднанню громадян може бути **відмовлено**, якщо його назва, статутний або інші документи, подані для реєстрації об'єднання, суперечать вимогам законодавства України. Рішення про відмову у реєстрації повинно містити підстави такої відмови. Це рішення може бути оскаржено у судовому порядку. Про відмову у реєстрації об'єднання громадян реєструючий орган повідомляє у засобах масової інформації.

Громадські організації, їх спілки можуть легалізувати своє заснування шляхом *письмового повідомлення* відповідно Міністерству юстиції України, місцевим органам державної виконавчої влади, виконавчим комітетам сільських, селищних, міських рад.

Об'єднання громадян можуть використовувати власну **символіку**. Символіка об'єднання громадян затверджується відповідно до його статуту. Символіка політичних партій не повинна відтворювати

державні чи релігійні символи. Символіка об'єднання громадян підлягає державній реєстрації у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

Для здійснення цілей і завдань, визначених у статутних документах, зареєстровані об'єднання громадян користуються **правом**:

- виступати учасником цивільно-правових відносин, набувати майнові і немайнові права;
- представляти і захищати свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів (учасників) у державних та громадських органах;
- брати участь у політичній діяльності, проводити масові заходи;
- ідейно, організаційно та матеріально підтримувати інші об'єднання громадян, надавати допомогу в їх створенні;
- створювати установи та організації;
- одержувати від органів державної влади і управління та органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань;
- вносити пропозиції до органів влади і управління;
- розповсюджувати інформацію і пропагувати свої ідеї та цілі;
- засновувати засоби масової інформації.

Чинне законодавство України встановлює певні відмінності у правовому статусі та організації діяльності політичних партій і громадський організацій.

Політична партія — це зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян — прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах.

Політичні партії в Україні створюються і діють тільки із *всукраїнським статусом*. Політичні партії повинні мати свою **програму**. Програма політичної партії є викладом цілей та завдань цієї партії, а також шляхів їх досягнення. Політичні партії повинні мати **статут**. Політична партія також може мати власну *партійну символіку*, до якої належать партійний гімн, прапор, розпізнавальний знак, девіз. Забороняється буквальне відтворення у символіці політичної партії державних символів України, використання символів іноземних держав.

Членом політичної партії може бути лише громадянин України, який відповідно до Конституції України має право голосу на виборах. Громадянин України може перебувати одночасно лише в одній політичній партії. Членство в політичній партії є *фіксованим*.

Членами політичних партій *не можуть бути*:

- судді;
- працівники прокуратури;
- працівники органів внутрішніх справ;
- співробітники Служби безпеки України;
- військовослужбовці.

Рішення про створення політичної партії приймається на її установчому з'їзді (конференції, зборах). Це рішення має бути підтримано підписами не менше *десяти тисяч громадян України*, які відповідно до Конституції України мають право голосу на виборах, зібраними не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей України, міст Києва і Севастополя та не менш як у двох третинах районів Автономної Республіки Крим.

Політичні партії мають **право**:

- ❖ вільно провадити свою діяльність у межах, передбачених Конституцією та законами України;
- ❖ брати участь у виборах Президента України, до Верховної Ради України, до інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
- ❖ використовувати державні засоби масової інформації, а також засновувати власні засоби масової інформації;
- ❖ підтримувати міжнародні зв'язки з політичними партіями, громадськими організаціями інших держав, міжнародними і міжурядовими організаціями, засновувати міжнародні спілки;
- ❖ ідейно, організаційно та матеріально підтримувати молодіжні, жіночі та інші об'єднання громадян, подавати допомогу у їх створенні.

Політичним партіям гарантується **свобода опозиційної діяльності**, у тому числі:

- а) можливість викладати публічно і обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя;
- б) брати участь в обговоренні та оприлюднювати і обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використо-

вуючи для цього державні і недержавні засоби масової інформації;

- в) вносити до органів державної влади та органів місцевого самоврядування пропозиції, які обов'язкові для розгляду відповідними органами в установленому порядку.

Політичні партії є неприбутковими організаціями. Політичні партії, створювані ними установи і організації не мають права засновувати підприємства, крім засобів масової інформації, та займатись господарською та іншою комерційною діяльністю, за винятком продажу суспільно-політичної літератури, інших пропагандистсько-агітаційних матеріалів, виробів із власною символікою, проведення фестивалів, свят, виставок, лекцій, інших суспільно-політичних заходів.

Не допускається **фінансування політичних партій**:

- 1) органами державної влади та органами місцевого самоврядування, крім випадків, зазначених законом;
- 2) державними та комунальними підприємствами, установами і організаціями, а також підприємствами, установами і організаціями, у майні яких є частки, що є державною чи комунальною власністю, або які належать нерезидентам;
- 3) іноземними державами та їх громадянами, підприємствами, установами, організаціями;
- 4) благодійними та релігійними об'єднаннями та організаціями;
- 5) анонімними особами або під псевдонімом;
- 6) політичними партіями, що не входять до виборчого блоку політичних партій.

Державний контроль за діяльністю політичних партій здійснюють:

- Міністерство юстиції України — за додержанням політичною партією вимог Конституції та законів України, а також статуту політичної партії;
- Центральна виборча комісія та окружні виборчі комісії — за додержанням політичною партією порядку участі політичних партій у виборчому процесі.

У разі порушення політичними партіями Конституції та законів України до них можуть бути вжиті такі **заходи**:

- а) попередження про недопущення незаконної діяльності;
- б) заборона політичної партії.

Політичні партії припиняють свою діяльність шляхом *реорганізації* чи *ліквідації* (саморозпуску) або в разі *заборони її діяльності* чи *анулювання реєстраційного свідоцтва*.

Політична партія може бути за поданням Міністерства юстиції України чи Генерального прокурора України заборонена в судовому порядку у випадку порушення вимог щодо створення і діяльності політичних партій, встановлених чинним законодавством України. В першій інстанції справу про заборону політичної партії розглядає Верховний Суд України.

У разі неутворення політичною партією у встановлений законом строк обласних, міських та районних організацій, виявлення протягом трьох років з дня реєстрації політичної партії недостовірних відомостей у поданих на реєстрацію документах, невисування політичною партією своїх кандидатів по виборах Президента України та виборах народних депутатів України протягом десяти років орган, який зареєстрував політичну партію, має звернутися до Верховного Суду України з поданням про анулювання реєстраційного свідоцтва. Інші підстави для цього не допускаються.

Громадською організацією є об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів. На відміну від політичних партій громадські організації можуть не мати фіксованого індивідуального членства, а також засновувати підприємства, необхідні для виконання статутних цілей.

Відповідальність об'єднань громадян та порядок припинення їх діяльності

Припинення діяльності об'єднання громадян може бути проведено шляхом його *реорганізації* або *ліквідації* (саморозпуску, примусового розпуску). Реорганізація об'єднання громадян здійснюється відповідно до його статуту, ліквідація — на підставі статуту або рішення суду.

Нагляд за виконанням та додержанням законності об'єднаннями громадян здійснюють органи прокуратури.

За порушення законодавства до об'єднання громадян можуть бути застосовані такі **стягнення**:

1. **Попередження.** При вчиненні об'єднанням громадян правопорушення, яке не тягне за собою обов'язкового застосування іншого виду стягнення, передбаченого законом, відповідний легалізуючий орган виносить письмове попередження.
2. **Штраф.** В разі грубого або систематичного вчинення правопорушень за поданням легалізуючого органу або прокурора на об'єднання громадян може бути накладено штраф в судовому порядку.
3. **Тимчасова заборона (зупинення) окремих видів діяльності (тимчасова заборона (зупинення) діяльності).** З метою припинення незаконної діяльності об'єднання громадян за поданням легалізуючого органу або прокурора суд може тимчасово заборонити окремі види діяльності або тимчасово заборонити діяльність об'єднання громадян на строк до трьох місяців.

За поданням органу, який звертався до суду щодо тимчасової заборони окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян, суд може продовжити цей термін. При цьому загальний термін тимчасової заборони не повинен перевищувати шість місяців.

Тимчасова заборона окремих видів діяльності об'єднання громадян може здійснюватись шляхом встановлення заборони на проведення масових заходів (зборів, мітингів, демонстрацій тощо), здійснення видавничої діяльності, проведення банківських операцій, операцій з матеріальними цінностями тощо.

При усуненні причин, що стали підставою для тимчасової заборони, за клопотанням об'єднання громадян його діяльність може бути відновлена судом у повному обсязі.

4. **Примусовий розпуск (ліквідація) об'єднання громадян.**

За поданням легалізуючого органу або прокурора рішенням суду об'єднання громадян примусово розпускається (ліквідується) у випадках:

- а) вчинення дій, спрямованих на зміну шляхом насильства конституційного ладу і в будь-якій протизаконній формі територіальної цілісності держави; підрив безпеки держави у формі ведення діяльності на користь іноземних держав; пропаганду війни, насильства чи жорстокості, фашизму та неофашизму; розпалювання національної та релігійної ворожнечі; створення незаконних воєнізованих формувань; обмеження загальноновизнаних прав людини;

- б) систематичного або грубого порушення політичними партіями, їх установами та організаціями заборони прямо чи опосередковано одержувати кошти та інше майно від іноземних держав та організацій, міжнародних організацій, іноземних громадян та осіб без громадянства; державних органів, державних підприємств, установ та організацій; підприємств, створених на основі змішаної форми власності, якщо участь держави або іноземного учасника в них перевищує двадцять відсотків; нелегалізованих об'єднань громадян; анонімних пожертвувачів; а також заборони одержувати доходи від акцій та інших цінних паперів, мати рахунки в іноземних банках та зберігати в них коштовності;
- в) продовження протиправної діяльності після накладення стягнень, передбачених законом;
- г) зменшення кількості членів політичної партії до числа, коли вона не визнається як така.

Суд одночасно вирішує питання про припинення випуску друкованого засобу масової інформації об'єднання громадян, яке примусово розпускається.

Про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян реєструючий орган протягом п'ятнадцяти днів після набрання рішенням суду законної сили повідомляє у засобах масової інформації.

Рішення про примусовий розпуск всеукраїнських та міжнародних громадських організацій на території України приймається судом.

Керівництво об'єднанням громадян, яке не легалізувалося у встановленому законом порядку чи якому відмовлено у легалізації, або яке примусово розпущено за рішенням суду, але продовжує діяти, а так само участь у діяльності таких об'єднань тягнуть за собою адміністративну або кримінальну відповідальність.

Порядок створення та організація діяльності професійних спілок

Відповідно до ч. 3 ст. 36 Конституції України та ч. 1 ст. 6 Закону України “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” від 15 вересня 1999 р. громадяни України мають право на участь у

профспілками для здійснення і захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів.

Громадяни України мають право на основі вільного волевиявлення без будь-якого дозволу створювати профспілки, вступати до них та виходити з них на умовах і в порядку, визначених їх статутами, брати участь у роботі профспілок. Іноземні громадяни та особи без громадянства не можуть створювати профспілки, але можуть вступати до профспілок, якщо це передбачено їх статутами.

Членами профспілок можуть бути особи, які працюють на підприємстві, в установі або організації незалежно від форм власності і видів господарювання, у фізичної особи, яка використовує найману працю, особи, які забезпечують себе роботою самостійно, особи, які навчаються в навчальному закладі.

Громадяни України вільно обирають профспілку, до якої вони бажають вступити. При створенні профспілки прийом до неї здійснюється установчими зборами. Ніхто не може бути примушений вступати або не вступати до профспілки.

Статутом (положенням) профспілки може бути передбачено членство у профспілці осіб, зайнятих творчою діяльністю, членів фермерських господарств, фізичних осіб — суб'єктів підприємницької діяльності, а також осіб, які навчаються у професійно-технічних або вищих навчальних закладах, осіб, які звільнилися з роботи чи служби у зв'язку з виходом на пенсію або які тимчасово не працюють. Статутами (положеннями) може бути передбачено обмеження щодо подвійного членства у профспілках.

Роботодавці не можуть бути членами виборних органів профспілки будь-якого рівня.

З метою виконання своїх статутних завдань профспілки, їх організації (якщо це передбачено статутом) мають право на добровільних засадах створювати свої *об'єднання* (ради, федерації, конфедерації тощо) за галузевою, територіальною або іншою ознакою, а також входити до складу об'єднань та вільно виходити з них. Профспілки, які бажають створити об'єднання профспілок, укладають відповідну угоду та затверджують статут (положення) об'єднання. Права об'єднань профспілок визначаються профспілками, які їх створили. Статус об'єднань профспілок визначається за статусом членів, яких вони об'єднують.

Для представництва і здійснення захисту прав та інтересів членів профспілок на відповідному рівні договірного регулювання трудових

і соціально-економічних відносин профспілки, організації профспілок можуть мати *статус*:

- **первинних** — мають профспілки чи організації профспілки, які діють на підприємстві, в установі, організації, навчальному закладі або об'єднують членів профспілки, які забезпечують себе роботою самостійно чи працюють на різних підприємствах, в установах, організаціях або у фізичних осіб;
- **місцевих** — мають профспілки, які об'єднують не менш як дві первинні профспілкові організації, що діють на різних підприємствах, в установах, організаціях однієї адміністративно-територіальної одиниці (міста, району в місті, району, села, селища);
- **обласних** — мають профспілки, організації яких є в більшості адміністративно-територіальних одиниць однієї області, міст Києва та Севастополя, де розташовані підприємства, установи або організації певної галузі;
- **регіональних** — мають профспілки, організації яких є в більшості адміністративно-територіальних одиниць двох або більше областей;
- **всеукраїнських** — визначається за однією з таких ознак: а) наявність організацій профспілки в більшості адміністративно-територіальних одиниць України; б) наявність організацій профспілки в більшості з тих адміністративно-територіальних одиниць України, де розташовані підприємства, установи або організації певної галузі;
- **республіканських** Автономної Республіки Крим — визначається за ознаками всеукраїнських профспілок стосовно території Автономної Республіки Крим.

Держава забезпечує реалізацію права громадян на об'єднання у професійні спілки і додержання прав та інтересів профспілок. Держава визнає профспілки повноважними представниками працівників і захисниками їх трудових, соціально-економічних прав та інтересів, співпрацює з профспілками в їх реалізації, сприяє профспілкам у встановленні ділових партнерських взаємовідносин з роботодавцями та їх об'єднаннями.

Профспілки, їх об'єднання **легалізуються** шляхом *повідомлення* на відповідність заявленому статусу. Легалізація всеукраїнських профспілок, їх об'єднань здійснюється Міністерством юстиції України, інших профспілок, їх об'єднань — відповідно Головним управ-

лінням юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласними, Київським та Севастопольським міськими, районними, районними у містах, міськими (міст обласного значення) управліннями юстиції.

Для легалізації профспілок, об'єднань профспілок їх засновники або керівники виборних органів подають відповідні *заяви*. На підставі таких заяв та доданих до них необхідних документів легалізуючий орган у місячний термін підтверджує заявлений статус, включає профспілку, об'єднання профспілок до реєстру об'єднань громадян і видає профспілці, об'єднанню профспілок свідоцтво про легалізацію із зазначенням відповідного статусу. Легалізуючий орган не може відмовити в легалізації профспілки, об'єднання профспілок.

У разі невідповідності поданих документів профспілки, об'єднання профспілок зазначеному статусу легалізуючий орган пропонує профспілці, об'єднанню профспілок надати додаткову документацію, необхідну для підтвердження статусу.

Статус організацій всеукраїнської профспілки чи профспілки іншого статусу визначається статутом цієї профспілки. Про належність до певної профспілки організації, які діють на підставі статуту цієї профспілки, надсилають легалізуючому органу за місцем свого знаходження повідомлення із посиланням на свідоцтво про легалізацію профспілки, на підставі якого вони включаються до реєстру об'єднань громадян. Первинні профспілкові організації також письмово повідомляють про це роботодавця.

Профспілка, її організації, об'єднання профспілок здійснюють свої повноваження, набувають цивільних прав і беруть на себе цивільні обов'язки через свої виборні органи, які діють у межах прав, наданих їм за законом та статутом (положенням).

Профспілки, їх об'єднання можуть **припинити свою діяльність** шляхом *реорганізації* чи *ліквідації* (саморозпуску, примусового розпуску). Рішення про реорганізацію чи ліквідацію (саморозпуск) приймається з'їздом (конференцією), загальними зборами профспілки, об'єднання профспілок. Слід наголосити на тому, що примусовий розпуск, припинення, а також заборона діяльності профспілок, їх об'єднань за рішенням будь-яких інших органів, окрім суду, і лише у встановленому законом порядку, не допускаються. А рішення про примусовий розпуск об'єднання профспілок не тягне за собою розпуску профспілок, які входять до цього об'єднання.

§ 3. Конституційно-процесуальні основи реалізації права на мирні зібрання

Право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи, демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, гарантовано Конституцією України. Порядок реалізації цього права регламентується лише ст. 39 Основного Закону. Однак відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. № 4 — рп/2001 положення ч. 1 ст. 39 Конституції України щодо завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій треба розуміти так, що організатори таких мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не повинні обмежувати передбачене ст. 39 Конституції України право громадян, а мають служити його гарантією й водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав та свобод інших людей.

Визначення ж конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місяця, часу проведення тощо є наразі предметом законодавчого регулювання.

Слід відзначити, що обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку — з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Отже, про проведення зборів, мітингу, походу або демонстрації завчасно сповіщається виконавчий комітет відповідної місцевої ради або районна (міська) державна адміністрація. Сповіщення про проведення таких заходів має здійснюватись громадянами через організаторів масових зібрань. Форма такого сповіщення поки що залишається нормативно невизначеною.

Тривалість строків завчасного сповіщення має бути у розумних межах і, як відзначалося, не повинна обмежувати передбаченого Консти-

туцією України права громадян на проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій. Такі строки мають слугувати гарантією реалізації цього права громадян. Упродовж цього строку зазначені органи мають здійснити і ряд підготовчих заходів, зокрема для забезпечення безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингу, походу чи демонстрації, підтримання громадського порядку, охорони прав і свобод інших людей. У разі необхідності органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування можуть погоджувати з організаторами масових зібрань дату, час, місце, маршрут, умови, тривалість їх проведення тощо.

Строк завчасного сповіщення має бути достатнім і для того, щоб органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування могли визначитися, наскільки проведення таких зібрань відповідає закону та, в разі потреби, згідно з ч. 2 ст. 39 Конституції України, звернутися до суду для вирішення спірних питань.

У повідомленні організаторів масових зібрань про проведення таких зібрань, як правило, зазначаються мета, форма, місце проведення заходу або маршрути руху, час його початку і закінчення, передбачувана кількість учасників, прізвища, імена, по батькові організаторів, місце їх проживання і роботи (навчання) тощо.

Органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування не мають права забороняти проведення масових зібрань інакше як за вмотивованим рішенням суду.

Ці органи забезпечують необхідні умови для проведення зборів, мітингу, походу або демонстрації.

Збори, мітинги, походи і демонстрації проводяться відповідно до цілей, зазначених у повідомленні їх організаторів, а також у визначені строки і в обумовленому місці.

При проведенні зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій організатори, а також інші учасники мають додержувати законів, а також громадського порядку. Учасникам забороняється мати при собі зброю, а також спеціально підготовлені або пристосовані предмети, які можуть бути використані проти життя і здоров'я людей, для заподіяння матеріальної шкоди державним та громадським організаціям і громадянам.

Державні і громадські організації, посадові й службові особи, а також громадяни не можуть перешкоджати зборам, мітингам, походам і демонстраціям, які проводяться з додержанням встановленого законом порядку.

Суд може заборонити збори, мітинг, похід або демонстрацію виключно з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей, і лише виходячи з інтересів національної безпеки та громадського порядку.

Збори, мітинги, походи, демонстрації повинні бути припинені на вимогу представників органів влади, якщо не було завчасно сповіщено про їх проведення, у разі прийняття й набрання законної сили рішенням суду про заборону, а також при порушенні громадського порядку, виникненні загрози заворушень чи злочинів, небезпеки для життя і здоров'я громадян або необхідності захисту прав і свобод інших людей.

Особи, які порушили встановлений порядок організації і проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій, мають нести відповідальність відповідно до чинного законодавства. Матеріальна шкода, заподіяна під час проведення таких заходів їх учасниками державі, громадським організаціям або громадянам, підлягає відшкодуванню у встановленому законом порядку.

§ 4. Конституційно-процесуальні основи реалізації права громадян на звернення

Відповідно до ст. 40 Конституції України та ст. 1 Закону України “Про звернення громадян” від 2 жовтня 1996 р. громадяни України **мають право звернутися** до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

До рішень, дій (бездіяльності), які **можуть бути оскаржені**, належать такі у сфері управлінської діяльності, внаслідок яких:

- а) порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян);
- б) створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод;
- в) незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

Звернення адресуються органам державної влади і органам місцевого самоврядування або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань.

Звернення може бути *усним* (викладеним громадянином і записаним посадовою особою на особистому прийомі) чи *письмовим*, надісланим поштою або переданим громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства. Звернення може бути подано як окремою особою (*індивідуальне*), так і групою осіб (*колективне*).

Звернення, оформлене без дотримання вимог закону, повертається заявникові з відповідними роз'ясненнями не пізніше як через десять днів від дня його надходження.

Громадяни мають право звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб українською чи іншою мовою, прийнятною для сторін. Рішення щодо звернень громадян та відповіді на них оформляються відповідно до вимог законодавства про мови. Такі рішення та відповіді можуть бути викладені в перекладі мовою спілкування заявника.

Звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду. **Забороняється відмова** в прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови звернення.

Якщо питання, порушені в одержаному зверненні, не входять до повноважень органу чи посадової особи, до якої воно надійшло, це звернення в термін не більше п'яти днів пересилається ними за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється громадянину, який подав таке звернення. У разі якщо звернення не містить даних, необхідних для прийняття обґрунтованого рішення органом чи посадовою особою, воно в той же термін повертається громадянину з відповідними роз'ясненнями.

Забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органом або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються.

Письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається *анонімним* і **розгляду не підлягає**. Не розглядаються також повторні звернення одним і тим же органом від одного

і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті, а також ті звернення, що є скаргами, та звернення осіб, визнаних судом недієздатними. Рішення про припинення розгляду такого звернення приймає керівник органу, про що повідомляється особі, яка подала звернення.

Звернення громадян подаються у формі *пропозицій* (зауважень), *заяв* (клопотань) та *скарг* громадян. **Пропозиція** (зауваження) — це звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки з приводу врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правових засад організації суспільного життя, соціокультурної, економічної та інших сфер діяльності суспільства і держави.

Заява (клопотання) — це звернення громадян із проханням про сприяння в реалізації закріплених Конституцією та законами їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання — це є також письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного правового статусу, певних прав чи свобод, належних їй за законом.

Скарга — це звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями органів державної влади чи місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, до повноважень яких належить розгляд заяв (клопотань), зобов'язані об'єктивно і вчасно розглядати їх, перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання, повідомляти громадян про наслідки розгляду заяв (клопотань). Відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) в обов'язковому порядку дається тим органом, який отримав ці заяви і до компетенції якого входить вирішення порушених у заявах (клопотаннях) питань, за підписом керівника або особи, яка виконує його обов'язки. Рішення про відмову в задоволенні вимог, викладених у заяві (клопотанні), доводиться до відома

громадянина в письмовій формі з посиланням на Закон і викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

Скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням — безпосередньо до суду. Скарга в інтересах громадянина за його уповноваженням, оформленим у встановленому законом порядку, може бути подана іншою особою, трудовим колективом або організацією, яка здійснює правозахисну діяльність. До скарги додаються наявні у громадянина рішення або копії рішень, які приймалися за його зверненням раніше, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги, які після її розгляду повертаються громадянину.

Скарга на рішення, що оскаржувалось, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом *одного року* з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну, не розглядаються. Пропущений з поважної причини термін може бути поновлений органом чи посадовою особою, що розглядає скаргу. Рішення вищого державного органу, який розглядав скаргу, в разі незгоди з ним громадянина може бути оскаржено до суду в термін, передбачений законодавством України.

Громадянин, який звернувся із заявою чи скаргою до органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації, посадових осіб, **має право**:

- 1) особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви;
- 2) знайомитися з матеріалами перевірки;
- 3) подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу;
- 4) бути присутнім при розгляді заяви чи скарги;
- 5) користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функ-

цію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку;

- 6) одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги;
- 7) висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги;
- 8) вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень.

Органи державної влади і місцевого самоврядування, їх керівники та інші посадові особи, в свою чергу, **зобов'язані**:

- 1) об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги;
- 2) у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді заяви чи скарги скласти про це мотивовану постанову;
- 3) на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу;
- 4) скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням;
- 5) забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку з заявою чи скаргою рішень;
- 6) письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення;
- 7) вживати заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення, а також на прохання громадянина не пізніше як у місячний термін довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина;
- 8) у разі визнання заяви чи скарги необґрунтованою роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення;
- 9) не допускати безпідставної передачі розгляду заяв чи скарг іншим органам;

- 10) особисто організувати та перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян, вживати заходів до усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи.

Звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше *одного місяця* від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, — невідкладно, але не пізніше *п'ятнадцяти днів* від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати *сорока п'яти днів*. На обґрунтовану письмову вимогу громадянина термін розгляду може бути скорочено від встановленого законом терміну.

Органи державної влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи розглядають звернення громадян, не стягуючи плати.

Керівники та інші посадові особи органів державної влади, місцевого самоврядування зобов'язані проводити **особистий прийом громадян**. Прийом проводиться регулярно у встановлені дні та години, у зручний для громадян час, за місцем їх роботи і проживання. Графіки прийому доводяться до відома громадян. Усі звернення громадян на особистому прийомі реєструються. Якщо вирішити порушені в усному зверненні питання безпосередньо на особистому прийомі неможливо, воно розглядається у тому ж порядку, що й письмове звернення. Про результати розгляду громадянину повідомляється письмово або усно, за бажанням громадянина.

§ 5. Організація виконання військового обов'язку громадянами України

Конституція України (ст. 65) встановила, що першочерговим обов'язком громадян України є захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України. Порядок відбуття громадянами України військової служби визначається Законом України “Про військовий обов'язок і військову службу” від 25 березня 1992 р.

Військовий обов'язок встановлюється з метою забезпечення комплектування Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також підготовки населення до захисту України.

Військовий обов'язок включає:

- підготовку громадян до військової служби;
- приписку до призовних дільниць;
- прийняття та призов на військову службу;
- проходження за призовом або добровільно військової служби;
- виконання військового обов'язку в запасі;
- дотримання правил військового обліку.

У воєнний час військовий обов'язок включає також загальне обов'язкове військове навчання громадян.

Слід зазначити, що військовий обов'язок не поширюється на іноземців та осіб без громадянства, що перебувають в Україні.

Щодо військового обов'язку громадяни України поділяються на такі **категорії**:

- *допризовники* — особи, які підлягають приписці до призовних дільниць;
- *призовники* — особи, приписані до призовних дільниць;
- *військовослужбовці* — особи, які проходять військову службу;
- *військовозобов'язані* — особи, які перебувають у запасі.

До паспортів громадян України цих категорій вноситься відповідна відмітка.

Громадяни України чоловічої статі, придатні до проходження військової служби за станом здоров'я і віком, зобов'язані:

- а) прибувати за викликом військового комісаріату до призовних дільниць для приписки, проходження медичного огляду, направлення на підготовку з метою одержання військової спеціальності, призову на військову службу або на збори;
- б) проходити підготовку до військової служби, військову службу і виконувати військовий обов'язок у запасі;
- в) виконувати правила військового обліку.

Жінки, які за фахом мають медичну підготовку або підготовку, споріднену з відповідною військово-обліковою спеціальністю, придатні до проходження військової служби за станом здоров'я і віком, беруться на військовий облік. Вони зобов'язані прибувати за викли-

ком до військового комісаріату для проходження медичного огляду і виконувати правила військового обліку.

У мирний час жінки можуть добровільно вступити на військову службу за контрактом. У воєнний час особи жіночої статі, які перебувають на військовому обліку чи пройшли загальне військове навчання, можуть бути призвані на військову службу за рішенням Президента України.

Військова служба у Збройних Силах України та інших військових формуваннях є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, пов'язаних з захистом Вітчизни. Час проходження військової служби зараховується громадянам до загального стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби.

Законом встановлюються такі *види* військової служби:

- а) строкова військова служба;
- б) військова служба за контрактом:
 - солдатів і матросів, сержантів і старшин;
 - прапорщиків і мічманів;
 - курсантів (слухачів) вищих військових навчальних закладів, а також вищих навчальних закладів, які мають військові навчальні підрозділи з програмами підготовки на посади осіб офіцерського складу;
 - осіб офіцерського складу;
- в) військова служба осіб офіцерського складу за призовом;
- г) кадрова військова служба осіб офіцерського складу, зарахованих до Збройних Сил України та інших військових формувань до запровадження військової служби за контрактом.

Громадяни, які призвані або добровільно вступили на військову службу, складають *Військову присягу* на вірність Українському народу. Військовозобов'язані, які раніше не склали Військову присягу, складають її під час зборів або мобілізації.

Усі громадяни, які призиваються, приймаються на військову службу або перебувають у запасі, проходять **обов'язковий медичний огляд** у порядку, затвердженому Міністром оборони України за погодженням з центральним органом виконавчої влади у галузі охорони здоров'я.

Збройні Сили України, Державна прикордонна служба України, війська Цивільної оборони України та інші військові формування

комплектуються військовослужбовцями через *військові комісаріати* шляхом:

- а) призову громадян на військову службу на підставі військового обов'язку;
- б) прийняття громадян на військову службу за контрактом.

Для доукомплектування Збройних Сил України, Державної прикордонної служби України, військ Цивільної оборони України та інших військових формувань особовим складом під час мобілізації проводиться планомірна військова підготовка і забезпечується в запасі необхідна кількість військово-навчених громадян.

Генеральний штаб Збройних Сил України проводить розподіл наявних призовних ресурсів за ступенями обмеження, станом здоров'я та рівнем освіти пропорційно між Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями.

Підготовка громадян до військової служби включає допризовну підготовку, підготовку призовників з військово-технічних спеціальностей, підготовку у військових оркестрах, підготовку до вступу у вищі військові навчальні заклади та вищі навчальні заклади, які мають військові навчальні підрозділи, військову підготовку студентів вищих навчальних закладів за програмою офіцерів запасу, фізичну підготовку, лікувально-оздоровчу роботу, підвищення рівня освітньої підготовки, вивчення державної мови, патріотичне виховання.

Порядок організації та проведення допризовної підготовки та підготовки призовників з військово-технічних спеціальностей визначається Положенням про допризовну підготовку та Положенням про підготовку призовників з військово-технічних спеціальностей, які затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Допризовна підготовка включається до визначеної державою складової освіти вищих навчальних закладів I і II рівнів акредитації, професійно-технічних і загальноосвітніх навчальних закладів та проводиться за затвердженими відповідно до законодавства програмами, погодженими з Міністерством оборони України.

Відвідування громадянами, направленими військовими комісаріатами для проходження підготовки до військової служби, занять та інших заходів, що стосуються підготовки допризовників та призовників, є *обов'язковим*.

Приписка громадян до призовних дільниць проводиться з метою взяття юнаків на облік та визначення їх кількості, ступеня при-

датності до військової служби, встановлення освітнього рівня, здобутої спеціальності і рівня фізичної підготовки.

Для проведення приписки громадян у районах (містах) утворюються *призовні дільниці*.

До призовних дільниць щороку протягом січня — березня приписуються громадяни, яким у рік приписки виповнюється 17 років. Приписка проводиться районними, міськими військовими комісаріатами за місцем проживання.

Відвідування лікувально-профілактичних і лікувальних закладів згідно з рішенням комісії з питань приписки для громадян-допризовників є обов'язковим.

Житлово-експлуатаційні організації, підприємства, установи та організації незалежно від підпорядкування і форм власності, які здійснюють експлуатацію будинків, власники будинків, органи місцевого самоврядування, на які покладено ведення первинного обліку військовозобов'язаних і призовників, підрозділи по роботі з кадрами підприємств, установ, організацій, навчальних закладів незалежно від підпорядкування і форм власності щорічно в строки, встановлені Міністерством оборони України, подають до відповідних районних (міських) військових комісаріатів списки громадян, які підлягають приписці до призовних дільниць.

Для приписки до призовної дільниці громадяни зобов'язані прибути до військового комісаріату в строк, зазначений у повістці, та подати необхідні документи.

Для проведення приписки у районних (міських) військових комісаріатах утворюються *комісії з питань приписки* у складі голови комісії — районного (міського) військового комісара, членів комісії — лікарів, які беруть участь у медичному огляді допризовників, та секретаря комісії. Персональний склад комісії щороку затверджується головою відповідної районної державної адміністрації (виконавчого органу міської ради).

Громадяни, приписані до призовних дільниць, вважаються *призовниками*, їм видаються посвідчення про приписку, роз'яснюються права і обов'язки, правила військового обліку, порядок проходження підготовки з військово-технічних спеціальностей та інші, пов'язані з цим, питання.

На *строкову військову службу* в мирний час призиваються придатні до неї за станом здоров'я і віком громадяни чоловічої статі, яким

до дня відправки у військові частини виповнилося 18 років. Призов громадян на строкову військову службу проводиться на підставі Указу Президента України, що публікується у засобах масової інформації не пізніше як за місяць до початку призову.

Зміна місця військового обліку призовниками, які досягли 18-річного віку і старшими, допускається до опублікування Указу Президента України про черговий призов. Після цього зміна місця можлива лише за умови подання до військового комісаріату документів, які стверджували б, що призовник переведений на роботу в іншу місцевість, переїхав на нове місце проживання або прийнятий до навчального закладу і вибуває для продовження освіти або закінчив навчальний заклад і за розподілом направляється на роботу.

У разі неявки громадянина без поважних причин за викликом військового комісаріату на призовну комісію він несе відповідальність, встановлену законом. Поважними причинами неявки визнаються перешкода стихійного характеру, хвороба призовника або інші обставини, які позбавили його можливості особисто прибути у зазначені пункт і строк, смерть або тяжка хвороба його близького родича.

У мирний час *призову* на строкову військову службу *не підлягають* громадяни:

- а) звільнені від призову;
- б) щодо яких проводиться дізнання чи попереднє (досудове) слідство або стосовно яких кримінальна справа розглядається судом — до прийняття відповідного рішення;
- в) які були засуджені до позбавлення волі.

Від призову на строкову військову службу в мирний час *звільняються* громадяни:

- визнані за станом здоров'я непридатними до військової служби в мирний час;
- які до дня відправки на строкову військову службу досягли 25-річного віку;
- батько (мати), рідний брат чи сестра яких під час проходження військової служби загинули чи померли або стали інвалідами (призовники, які мають право на звільнення від призову на цій підставі, можуть його не використовувати);
- які пройшли військову службу в інших державах.

Від призову звільняються також громадяни, які закінчили курс навчання за програмою підготовки офіцерського складу або прапор-

щиків у навчальних закладах Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, інших військових формувань та мають військові або спеціальні звання.

Для проведення призову громадян на строкову військову службу в районах (містах) утворюються **призовні комісії** в складі голови комісії — заступника голови районної державної адміністрації (виконавчого органу міської ради), членів комісії — районного (міського) військового комісара, заступника начальника районного (міського) управління (відділу) внутрішніх справ, лікаря, який організовує роботу медичного персоналу щодо медичного огляду призовників, фахівця з фізичного виховання (фізичної підготовки), представників Збройних Сил України, інших військових формувань, Товариства сприяння обороні України, підприємств, установ і організацій за попереднім узгодженням з головою комісії, секретаря комісії.

Для керівництва і контролю за діяльністю районних (міських) призовних комісій в Автономній Республіці Крим та областях, містах Києві і Севастополі утворюються призовна комісія Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські призовні комісії відповідно.

Призовні комісії Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя мають право скасовувати та змінювати рішення відповідних районних (міських) призовних комісій.

Відповідно до результатів медичного огляду призовника, моральних і професійних якостей, а також матеріального і соціального стану призовника та членів його сім'ї районна (міська) призовна комісія виносить і оголошує призовникові *рішення* про:

- ❖ придатність до військової служби і призов на військову службу з призначенням до виду (роду військ) Збройних Сил України чи інших військових формувань;
- ❖ тимчасову непридатність до військової служби і надання відстрочки за станом здоров'я;
- ❖ надання відстрочки або звільнення від призову на строкову військову службу;
- ❖ непридатність за станом здоров'я до військової служби в мирний час, обмежену здатність до військової служби у воєнний час і зарахування в запас;
- ❖ непридатність до військової служби з виключенням з військового обліку;

- ❖ зняття з військового обліку призовників, які втратили громадянство України.

Рішення призовної комісії може бути оскаржене до призовної комісії вищого рівня або до суду в порядку, визначеному законом.

Відстрочка від призову на строкову військову службу надається призовникам за рішенням районної (міської) призовної комісії у випадках, передбачених законом. Призовники, яким надано відстрочку, зобов'язані щорічно до 1 жовтня подавати у військові комісаріати документи, що підтверджують їх право на відстрочку. Призовники, які втратили підстави для надання відстрочки, а також особи, які не мають права на відстрочку або підстав для звільнення від призову, і не призвані з різних причин на строкову військову службу у встановлені строки, мають бути призвані під час здійснення чергового призову.

На **військову службу за контрактом** приймаються громадяни, які відповідають вимогам проходження військової служби, встановленим законом. Форма, порядок і правила укладення контракту з громадянином, припинення (розірвання) контракту та наслідки припинення (розірвання) контракту визначаються положеннями про проходження військової служби відповідними категоріями військовослужбовців.

Строки військової служби для осіб офіцерського складу, які перебувають на кадровій військовій службі, обмежуються граничним віком перебування на військовій службі, встановленим законом.

Строки військової служби в календарному обчисленні встановлюються:

- 1) щодо строкової військової служби:
 - для солдатів і сержантів, які проходять строкову військову службу в Збройних Силах України та інших військових формуваннях, — до 12 місяців;
 - для матросів і старшин, які проходять строкову військову службу на кораблях, суднах і в берегових частинах бойового забезпечення Військово-Морських Сил України, в морських частинах інших військових формувань, — до 18 місяців;
 - для осіб, які мають вищу освіту за освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки спеціаліста або магістра, — до 9 місяців;
- 2) щодо військової служби за контрактом:

- для солдатів і матросів, сержантів і старшин з числа військовослужбовців строкової військової служби, жінок і військовозобов'язаних, прийнятих на військову службу за контрактом, — не менше 3 років;
- для курсантів вищих військових навчальних закладів та вищих навчальних закладів, які мають військові навчальні підрозділи, — від 3 до 5 років;
- для прапорщиків і мічманів — не менше 5 років;
- для офіцерів, прийнятих на військову службу за контрактом, — від 5 до 10 років;
- для офіцерів запасу, призваних на військову службу, — не менше 2 років.

Після закінчення строків військової служби за контрактом вона може бути продовжена за новим контрактом на строк від 3 до 5 років щоразу до досягнення граничного віку перебування на військовій службі.

Громадяни, звільнені з військової служби, а також звільнені від призову на строкову військову службу (крім виключених з військового обліку), зараховуються в **запас**. Виконання військового обов'язку в запасі у мирний час полягає у дотриманні порядку і правил військового обліку, проходженні зборів, збереженні та вдосконаленні військовозобов'язаними знань, навичок і умінь, необхідних для виконання ними обов'язків військової служби у воєнний час відповідно до військово-облікових чи цивільних спеціальностей.

Військовозобов'язані, які перебувають у запасі, призиваються на *навчальні* (або перевірні) та *спеціальні збори*. Військовозобов'язані, які досягли граничного віку перебування в запасі, а також визнані військово-лікарськими комісіями непридатними до військової служби у воєнний час, виключаються з військового обліку і переводяться у відставку.

Усі військовозобов'язані та призовники підлягають **військовому обліку**. Загальне керівництво роботою, пов'язаною з організацією та проведенням військового обліку, контроль за станом цієї роботи здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України. Функціонування системи військового обліку забезпечується органами Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади.

Військовий облік усіх військовозобов'язаних та призовників провадиться за місцем їх проживання. Військовий облік громадян України, які перебувають за кордоном, проводиться дипломатичними і консульськими представництвами України. Дипломатичні та консульські представництва зобов'язані забезпечити прибуття громадян України чоловічої статі, які досягли 18-річного віку, до військових комісаріатів за місцем постійного проживання для проходження призовної комісії. Особливості ведення військового обліку та здійснення призову громадян, які перебувають за кордоном, визначаються Кабінетом Міністрів України.

Взяття на військовий облік призовників здійснюється з моменту приписки громадян до призовних дільниць. Військовозобов'язані та призовники після прибуття на нове місце проживання зобов'язані у семиденний строк стати на військовий облік. Для постановки на військовий облік усі військовозобов'язані повинні у семиденний строк прибути до районних (міських) військових комісаріатів за місцем постійного або фактичного проживання.

У воєнний час виїзд військовозобов'язаних і призовників з місця постійного проживання без дозволу районного (міського) військово-го комісаріату забороняється.

Виключенню з військового обліку у військових комісаріатах підлягають громадяни:

- а) визнані військово-лікарськими комісіями непридатними до військової служби з виключенням з військового обліку;
- б) які досягли граничного віку перебування в запасі;
- в) які припинили громадянство України;
- г) які були засуджені до позбавлення волі за вчинення тяжких злочинів;
- д) які не отримали до 36-річного віку військово-облікової спеціальності або спорідненої з нею;
- е) які померли.

Призову на військову службу під час **мобілізації** підлягають громадяни, які перебувають у запасі і не заброньовані в установленому порядку на період мобілізації. Наступні призови у воєнний час проводяться на підставі відповідних указів Президента України. Громадяни, які перебувають у запасі та не призвані на військову службу під час мобілізації, можуть використовуватися для роботи на посадах працівників Збройних Сил України та інших військових формувань

відповідно до законодавства України. Військовослужбовці у разі оголошення мобілізації продовжують проходити військову службу, за винятком військовослужбовців-жінок, які мають дітей віком до 16 років, якщо вони не висловили бажання продовжувати службу.

З метою підготовки необхідного контингенту для комплектування Збройних Сил України та інших військових формувань у воєнний час за рішенням Кабінету Міністрів України запроваджується обов'язкове для всіх громадян **військове навчання**: чоловіків — віком від 15 до 50 років, жінок — віком від 18 до 40 років, які мають дітей віком понад 8 років або не мають їх. Військове навчання громадян здійснюється за місцем роботи, навчання або проживання без відриву від виробництва та навчання.

Організація і керівництво військовим навчанням покладаються на Міністерство оборони України, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації і органи місцевого самоврядування. Вони створюють необхідну навчально-матеріальну базу, забезпечують добір і підготовку керівників військового навчання. Порядок проведення військового навчання і категорії громадян, які звільняються від нього, визначаються Кабінетом Міністрів України.

Громадяни України мають право на заміну військового обов'язку альтернативною (невійськовою) службою відповідно до Конституції та Закону України “Про альтернативну (невійськову) службу” від 12 грудня 1991 р.

Альтернативна служба є державною службою поза Збройними Силами та іншими військовими формуваннями, що запроваджується замість проходження строкової військової служби і має на меті виконання обов'язку перед суспільством.

Право на альтернативну службу мають громадяни України, якщо виконання військового обов'язку суперечить їхнім релігійним переконанням і ці громадяни належать до діючих згідно з законодавством України релігійних організацій, віровчення яких не допускає користування зброєю.

На альтернативну службу направляються громадяни, які підлягають призову на строкову військову службу і особисто заявили про неможливість її проходження як такої, що суперечить їхнім релігійним переконанням, документально або іншим чином підтвердили істинність переконань та стосовно яких прийнято відповідні рішення.

Не підлягають направленню на альтернативну службу громадяни:

- а) звільнені відповідно до законодавства від призову на строкову військову службу;
- б) яким відповідно до законодавства надано відстрочку від призову на строкову військову службу (на строк дії відстрочки).

Альтернативну службу громадяни проходять на підприємствах, в установах, організаціях, що перебувають у державній або комунальній власності, діяльність яких пов'язана із соціальним захистом населення, охороною здоров'я, захистом довкілля, будівництвом, житлово-комунальним та сільським господарством, а також в патронажній службі в організаціях Товариства Червоного Хреста України.

Для вирішення питань проходження альтернативної служби утворюються комісії у справах альтернативної служби України, Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські, а в разі необхідності — районні і міські комісії.

Для вирішення питання про направлення на альтернативну службу громадяни, які мають право на альтернативну службу, після взяття на військовий облік, але не пізніше ніж за два календарні місяці до початку встановленого законодавством періоду проведення призову на строкову військову службу, особисто подають до комісії за місцем проживання мотивовану письмову *заяву*. Така заява розглядається комісією протягом календарного місяця після її надходження до комісії, а заява про звільнення від призову на військові збори — протягом чотирнадцяти календарних днів.

Рішення про направлення громадянина на альтернативну службу або звільнення від призову на військові збори приймається комісією у разі встановлення істинності релігійних переконань.

Запитання для самоконтролю

1. Розкрийте зміст інституту громадянства. За яких умов можливе набуття і припинення громадянства України?
2. Які органи влади України беруть участь у вирішенні питань українського громадянства? Проходження яких процедур вимагає чинне законодавство для набуття особою громадянства України?
3. Доведіть або спростуйте, що громадянин України втрачає громадянство України з підстав, передбачених чинним зако-

нодавством, навіть якщо він стає внаслідок цього особою без громадянства.

4. У яких формах реалізується політичне право громадян на свободу об'єднання? У які способи може бути здійснено легалізацію діяльності об'єднань громадян?
5. Якими правами наділяються політичні партії, зареєстровані в установленому законом порядку? Що включає в себе поняття гарантованої їм свободи опозиційної діяльності?
6. На яких підставах може бути здійснено припинення діяльності об'єднання громадян? У яких випадках відбувається його примусовий розпуск (ліквідація)?
7. Які рішення, дії чи бездіяльність органів публічної влади, їх посадових і службових осіб можуть стати юридичною підставою для оскарження їх у суді чи в інших державних органах? За якої умови відмова в прийнятті і розгляду звернення громадян може бути законною?
8. У яких формах можуть подаватися звернення громадян до органів влади та їх посадових і службових осіб? Якими правами наділяються ті громадяни, які подали відповідне звернення?
9. Які процесуально-правові гарантії забезпечення і захисту прав і свобод громадян Ви знаєте? Наскільки чітко вони визначені і чи визначені вони взагалі у чинному законодавстві?

ТЕМА 10. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

*Жоден окремий громадянин не повинен стояти
так високо над суспільством,
щоб його не можна було за законами держави
притягти до відповідальності.
Ніщо так не відповідає духу рівності й свободи,
як можливість притягати до суду будь-кого,
навіть наймогутнішу особу.
Що ж можна було би без остраху
будь-кому доручити, якщо не треба було б
нікому звітувати у своїх діях?
Том Лівій*

§ 1. Передумови становлення і особливості розвитку інституту конституційно-правової відповідальності

Однією із системотворчих ознак конституційного права є інститут конституційно-правової (державно-правової) відповідальності.

Проблема створення ефективного механізму відповідальності та контролю за діяльністю органів державної влади не втратила своєї актуальності й сьогодні, особливо стосовно вищих органів влади, які здійснюють основні функції держави.

Широка політизація мас, кардинальна перебудова всіх ешелонів влади, рішучий поворот до прогресивних демократичних відносин і, зрештою, проголошення й розбудова державної незалежності і правової державності України владно диктують необхідність створення нових механізмів забезпечення реалізації повновладдя народу Укра-

їни. Одним з таких механізмів і є конституційна (державно-правова) відповідальність.

Відповідальність ця має одразу дві площини — політичну і конституційно-правову. А заходи відповідальності покликані забезпечити належне функціонування публічної влади як з погляду неухильного виконання органами влади своїх функцій відповідно до власних статусу та компетенції, так і з погляду доцільності, ефективності їхніх рішень та відповідності діяльності інтересам суспільства в цілому. Така подвійність мети, політичне забарвлення діяльності органів влади призвели до того, що політична та конституційно-правова відповідальність мають багато спільних рис і часто об'єднуються одним поняттям — конституційно-правова відповідальність.

Ця відповідальність — невід'ємний складовий елемент соціальної відповідальності особи, а також формальних і неформальних суспільних інституцій. Це — особливий вид юридичної відповідальності, чий зміст і особливості зумовлені місцем і роллю конституційного права в системі національного права України. Вона має багато спільного з іншими видами юридичної відповідальності, але в той же час відзначається чималою часткою специфічності.

Прогресивним орієнтиром, запровадженим Конституцією України 1996 р., є побудова держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність, де закони виконуються не тільки рядовими громадянами, а й державою в особі її органів та їх посадових осіб.

Одним із засобів забезпечення режиму законності в діяльності вищих органів державної влади є їх відповідальність перед народом, яка є не тільки гарантом демократичної організації влади, а й запорукою прогресивного розвитку суспільства в цілому, важливим чинником утвердження і забезпечення легітимності державної влади.

Існування конституційно-правової відповідальності як особливого виду юридичної відповідальності було визнано ще на початку ХХ ст. Але багатоплановість та багатофункціональність цього інституту викликали значні труднощі в теоретичному осмисленні та розробці механізму його реалізації.

У вітчизняній юридичній науці проблематика конституційно-правової відповідальності і сьогодні залишається однією з найменш розроблених, однак це зумовлено не тільки її специфікою, а й спадщиною радянських часів, за яких поняття взаємної відповідальності особи і держави було відсутнє, а сама державно-правова відпові-

дальність застосовувалася виключно до органів виконавчої влади і лише за умов збереження принципу їх ієрархічної підпорядкованості. Вищий представницький орган держави взагалі не розглядався як суб'єкт конституційно-правової відповідальності, а інституту глави держави в колишньому СРСР тривалий час просто не було.

Сучасні пріоритети розвитку української держави змушують приділити більш серйозну увагу подальшій розробці цього інституту конституційного права. Існуючі в світовій та вітчизняній практиці теоретичні напрацювання з цього питання здебільшого стосуються вивчення окремих аспектів конституційно-правової відповідальності, причому не самих основних. Комплексного дослідження питань природи, сутності, механізму функціонування та місця конституційно-правової відповідальності в системі стримувань і противаг між різними гілками влади наразі не існує.

Аналіз історичних умов формування інституту конституційно-правової відповідальності звертає увагу передусім на те, що спроби запровадити відповідальність органів державної влади пов'язані ще з першими прецедентами здійснення процедури імпічменту у середньовічній Англії (починаючи з 1376 р.). Але в умовах абсолютизму відповідальність за процедурою імпічменту виступала політичним інструментом, спрямованим, в першу чергу, на обмеження влади монарха шляхом притягнення до відповідальності його міністрів.

Своє визнання цей інститут одержав лише в ХІХ ст. разом із становленням конституційного ладу, за якого діє відомий постулат конституціоналізму: "Державна влада підпорядковується закону так само, як і будь-хто з підвладних". Суб'єктами конституційно-правової відповідальності тоді виступали міністри уряду, інші посадові особи, члени парламенту, парламент в цілому. До них застосовувалися такі види відповідальності, як усунення з посади і дострокове припинення повноважень.

Інститут конституційно-правової відповідальності розвивався як політико-правовий інститут. Це було зумовлено специфікою діяльності вищих органів, яка лежить у двох площинах — політичній і юридичній, тому й оцінюється відповідно за двома критеріями — політичної доцільності та відповідності законодавству. Ретроспективний аналіз законодавства Франції, Італії, Португалії, Австрії, Угорщини та деяких інших країн дозволяє зробити висновок, що спроба розмежування цих видів відповідальності і надан-

ня конституційно-правовій відповідальності характеру чітко врегульованого законом правового інституту була невдалою, оскільки в жодному законодавчому акті не знайшли свого відображення її предмет і процедура здійснення. Взагалі, термін “державно-правова відповідальність” використовувався в широкому розумінні, для позначення будь-якої відповідальності посадових осіб, що мала своїми підставами як порушення норм права, так і деякі суто політичні вчинки. Тому в умовах конституційних монархій цей правовий інститут носив більш декларативний, аніж прикладний характер, і на практиці конституційно-правова відповідальність часто замінювалася політичною. Це пояснюється здебільшого об’єктивним чинником. Правовий статус суб’єктів конституційно-правової відповідальності, їх знаходження на верхівці “правової ієрархії” вимагали, щоб інстанція відповідальності мала широкі повноваження для застосування юридичних санкцій щодо цих органів. Тому втілення такої відповідальності в реальне життя є можливим лише за умови участі в цьому процесі інших вищих органів державної влади. Все це дає можливість стверджувати, що відповідальність цих органів реально може існувати лише в горизонтальній площині, коли вона використовується як елемент системи стримувань і противаг в умовах застосування принципу демократичного поділу влади.

Порівняльний аналіз політичної і конституційно-правової відповідальності дає можливість зробити висновок, що політична і конституційно-правова відповідальність співвідносяться як родове та видове поняття. Оскільки підстави конституційно-правової відповідальності водночас є формалізованими критеріями негативної політичної оцінки діяльності органу державної влади, то їх конституційно-правова відповідальність завжди має суто політичне забарвлення і полягає у позбавленні права здійснювати державну владу шляхом вилучення зі сфери політики.

Основні риси розвитку конституційно-правової відповідальності вищих органів державної влади в новій і новітній історії яскраво свідчать про те, що конституційно-правова відповідальність існує виключно у тих державах, де впроваджена централізовано-сегментарна модель побудови державних органів (Президент — Парламент — Уряд). В інших країнах, де зберігається верховенство представницького органу або влада персоналізована і знаходиться в руках окремої особи, питання про конституційно-правову відповідальність або взагалі не

розглядається, або така відповідальність носить суто декларативний характер.

Конституційно-правова відповідальність в умовах різних форм державного правління відзначається різними межами застосування в залежності від обсягу повноважень органу державної влади, його ролі та місця в державному механізмі. Сьогодні світова практика застосування цього виду відповідальності дозволяє виділити такі її види, як дострокова зміна конституційного статусу органу, визнання акта органу влади неконституційним, а також імпічмент посадових осіб.

Аналіз відносин, які виникають в процесі реалізації конституційно-правових норм, дозволяє стверджувати, що конституційно-правова відповідальність включає як позитивну відповідальність (відповідальну поведінку, несення відповідальності перед будь-ким), так і ретроспективну (негативні наслідки як результат протиправної поведінки), при цьому перша має домінуючий характер.

Слід відзначити, що конституційно-правова відповідальність настає тільки за порушення норм конституційного права, які закріплюють конкретні права і обов'язки державних органів, визначають їх компетенцію, тому це є відповідальність за неналежну реалізацію органом влади свого конституційного статусу. Її позитивний аспект полягає у відповідальному ставленні суб'єкта до здійснення своїх законодавчо закріплених прав та обов'язків, а ретроспективний (у випадку правопорушення) — у безпосередньому застосуванні заходів юридичної відповідальності. Підставою позитивної відповідальності можна вважати набуття державним органом відповідного статусу, а підставою ретроспективної — конституційне правопорушення (конституційний делікт).

При нормативному закріпленні підстав ретроспективної відповідальності спостерігається узагальнене окреслення об'єктивної сторони, що створює значні труднощі при застосуванні правової норми. Це пов'язано, по-перше, з тим, що в сферу правового регулювання “втягуються” норми морально-політичного змісту, по-друге, з тим, що неправомірність виражається у діяльності чи бездіяльності, а не просто в діях чи бездіяльності.

До проявів об'єктивної сторони конституційного делікту відносять: діяльність представницьких і виконавчо-розпорядчих органів, що не забезпечує виконання поставлених перед ними конституційних цілей і завдань; порушення встановлених законом процедурних

форм діяльності державних органів; діяльність посадових осіб, що обираються представницькими органами, яка не відповідає вимогам, встановленим до відповідних посад; “невиправдання” довіри виборців депутатом або вчинення ним дій, не гідних звання депутата; “не-реалізацію” конституційних норм, яка може виражатися у фактичній відмові від використання конституційних інститутів (наприклад, звіти депутатів перед громадянами фактично не проводяться), і т. ін.

Суб’єкти конституційно-правової відповідальності специфічні, оскільки вони є представниками влади і мають відповідний державно-правовий статус. Всі державні органи та посадові особи можуть і повинні нести юридичну відповідальність. Коло таких суб’єктів, як правило, виводиться логічним шляхом, хоча доцільною була б їх конкретизація в законодавстві. Так, аналіз Конституції України дозволив віднести до суб’єктів конституційно-правової відповідальності в Україні державу в цілому, органи державної влади і їх посадових осіб, органи місцевого самоврядування, об’єднання громадян, фізичних осіб.

Аналіз санкцій конституційно-правової відповідальності дозволив виділити такі, що застосовуються до вищих органів державної влади, і констатувати їх правовідновлювальну спрямованість. До них відносять дострокову зміну конституційного статусу органу (розпуск, відставку), відставку або імпічмент посадової особи, визнання акта органу влади неконституційним.

Отже, конституційно-правова відповідальність — це юридична відповідальність політичного характеру, що існує у сфері конституційних відносин і реалізується у відповідальному статусі суб’єктів конституційно-правових відносин (позитивний аспект) за здійснення їх правового статусу та компетенції, а у випадках його порушення — у примусовому перенесенні заходів впливу (ретроспективний аспект), суть яких полягає у вилученні зі сфери політики та позбавленні права брати участь у здійсненні державної влади.

Україна належить до держав з неправильною формою правління, тому побудова взаємовідносин між гілками влади характеризується відходом від традиційних схем. Аналіз повноважень вищих органів державної влади свідчить про те, що встановлена чинним законодавством конституційно-правова відповідальність не відповідає обсягу їх компетенції, що призводить до порушення балансу між законодавчою і виконавчою гілками влади та неможливості

притягнення окремих органів і посадових осіб до юридичної відповідальності. Тому очевидно можна назвати необхідність докорінного реформування інституту конституційно-правової відповідальності у напрямку посилення персональної відповідальності органів влади та їх посадових осіб.

Зрозуміло, що Конституція та конституційні закони не можуть бути єдиним джерелом конституційно-правової відповідальності, оскільки більшою мірою вони покликані регламентувати лише основні засади усіх видів юридичної відповідальності, які підлягають подальшій конкретизації в галузевому законодавстві. Однак в системі конституційного права України не вистачає інтеграційної ланки, яка б упорядкувала всі складові конституційно-правової відповідальності. Для цього необхідно розробити й прийняти спеціальний закон, який комплексно регулював би процедуру застосування конституційно-правової відповідальності і в якому були б чітко визначені юридичні підстави для настання несприятливих наслідків юридичного характеру для її суб'єктів. Відсутність конкретних підстав притягнення до конституційно-правової відповідальності — одна з найважливіших проблем конституційного права. Загальний характер конституційних норм є додатковим аргументом на користь прийняття такого закону, який системно конкретизував би норми Конституції, хоч що норми останньої і є нормами прямої дії.

§ 2. Співвідношення конституційно-правової і політичної відповідальності як засобів відповідальності органів влади перед народом

Загальновідомо, що поряд із юридичною та моральною відповідальністю до категорії “соціальна відповідальність” належить також і відповідальність політична. Одним із проявів політичної відповідальності є відмова виборців у підтримці на наступних виборах чинних глави держави, правлячої партії, діючого керівника муніципалітету і т. ін. Така форма політичної відповідальності лежить поза межами правового аналізу, якщо її розглядати з точки зору політологічної науки. Однак існує й інша форма політичної відповідальності, яка має достатньо чітке нормативно-правове оформлення, а відтак може бути досліджена з позицій права. Наприклад, в країнах з парламентською

системою управління при відхиленні уряду від курсу політичної партії, яка цей уряд сама або в коаліції з іншими політичними силами сформувала, парламентська більшість може висловити вотум недовіри уряду і глава держави повинен відправити такий уряд у відставку або розпустити парламент. Реальні підстави висловлення вотуму недовіри уряду, так само як і остаточного рішення глави держави, можуть бути різноманітними, але частіш за все вони лежать суто в площині “політичної гри”.

Однак така ситуація характерна не лише для парламентарних держав. Наприклад, у Франції, яка має напівпрезидентську форму правління, президент може в будь-який момент розпустити нижню палату парламенту, ґрунтуючи своє рішення лише на власному розсуді. Конституції деяких держав встановлюють навіть можливість відкликання обраного народом глави держави парламентом або безпосередньо виборцями, що його обрали. Очевидно, що в подібних випадках підстави для прийняття таких серйозних рішень лежать здебільшого в сфері політики, а відтак, це політична відповідальність, якій надано нормативно-правову форму у вигляді положень конституцій та законів.

Однак деякі фахівці вважають, що встановлення в нормах конституцій подібних заходів впливу на окремі органи державної влади означає існування не політичної, а конституційно-правової відповідальності. Можливість застосування деяких таких наслідків в юридичній літературі традиційно характеризується як політична відповідальність, але в силу того, що вона регламентується правовими нормами, її треба вважати відповідальністю юридичною. Такий підхід справедливо критикується. Якщо визнати, що конституційно-правова відповідальність — це відповідальність юридична, то покладення на певного суб'єкта обов'язку перетерпіти негативні наслідки відповідного характеру може бути здійснене тільки тоді, коли для цього є підстави, зафіксовані в тих чи інших нормативно-правових актах. Причому єдиною такою підставою може бути винне скоєння правопорушення. В нашому випадку — це конституційне правопорушення або конституційний делікт, тобто деліктна підстава конституційно-правової відповідальності. Звичайно, у наведених випадках відповідальність уряду, парламенту, президента наступає у зв'язку з певними обставинами, але вони, по-перше, частіш за все полягають не в конституційному правопорушенні (а в політичному

чи моральному проступку чи взагалі у політичній стратегії), і, що найважливіше, ця підстава заздалегідь прямо ніде не встановлюється (мається на увазі не формальна підстава “у випадку висловлення вотуму недовіри...”, а реально-змістовна “політичний чи моральний проступок” тощо). У таких випадках вказані суб’єкти зазнають негативних наслідків не у зв’язку з конституційним правопорушенням, а відтак, юридичною відповідальністю застосування таких заходів, як відправка у відставку уряду у зв’язку з вотумом недовіри парламенту, розпуск парламенту главою держави, відкликання депутатів парламенту виборцями тощо, вважати не можна. Подібні негативні наслідки, що застосовуються у відповідності з нормами конституційного права за відсутності реального правопорушення, більш коректно було б називати заходами конституційно-правового примусу, що не належать до заходів власне юридичної відповідальності.

Такий підхід допоміг би уникнути ситуацій, коли, наприклад, глава держави має право розпустити парламент тільки тому, що протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання представницького органу не можуть розпочатися. Тут відсутнє будь-яке правопорушення. Тож у даному випадку окремі дослідники пропонують вести мову про політичну відповідальність. І дійсно, такими заходами, як розпуск парламенту і відправка уряду у відставку суб’єкти політичного процесу можуть розпоряджатися досить довільно (керуючись правилами політичної гри), але, звичайно, в залежності від системи організації і взаємодії вищих органів державної влади. Якщо в президентській республіці президент, як правило, має право на свій розсуд звільняти з посад підзвітних йому міністрів, то не має сенсу встановлювати, що таке звільнення може бути наслідком порушення міністром у своїй діяльності конституції чи законів держави. Президент у президентській республіці відповідальний за здійснення виконавчої влади і має безумовну можливість виключно на власний розсуд і в будь-який момент відправляти членів свого кабінету у відставку. Ще більш недоречним було б закріплювати таку умову в конституції парламентської республіки. Уряд у таких державах спирається у своїй діяльності на волю парламентської більшості, а тому лише вона наділена правом відправляти його у відставку в будь-який момент, коли парламент висловить вотум недовіри або відмовить у довірі уряду. Так само й розпуск парламенту не може ставитися у пряму залежність від певної матеріальної підстави. Очевидно, що

такі штучні “вплітання” у політичний механізм не привносять у його функціонування нічого, окрім дисбалансу влади.

Але світовий досвід показує, що в конституціях держав закріплюються й інші випадки застосування примусових заходів, передбачених конституцією, стосовно органів державної влади та інших суб'єктів її механізму. Такі формули встановлюють можливість настання негативних наслідків для суб'єктів конституційного права, як, наприклад, позбавлення громадянства, заборона політичної партії, обмеження політичних прав громадянина тощо. Однак принциповою відмінністю таких заходів від заходів політичної відповідальності є те, що вони завжди визначають конкретні деліктні підстави свого застосування.

Так, президент ФРН може бути усунений з поста у випадку “умисного порушення Основного чи іншого федерального закону”. Президент Франції також може бути усунений зі свого поста, але лише у разі вчинення ним державної зради. Вища посадова особа суб'єкта Російської Федерації може бути усунена зі своєї посади у разі невжиття нею заходів щодо скасування визнаного судом неконституційним або незаконним нормативного акту, виданого цією посадовою особою. На цій же підставі може бути розпущено і парламент суб'єкта РФ. А у випадку усунення з поста в порядку імпичменту особи, що займала в США посаду міністра, президента або судді, ця особа позбавляється права обіймати будь-яку почесну посаду на державній службі США. В Австрії, Іспанії, Італії та деяких інших країнах натуралізовані (а іноді й філійовані) громадяни можуть бути позбавлені свого громадянства у випадку вчинення певних тяжких або особливо тяжких злочинних діянь. У ФРН Конституційний Суд може заборонити певні політичні партії у зв'язку з їх відверто антиконституційною діяльністю. Подібні заходи конституційно-правової відповідальності передбачені у конституціях багатьох країн світу. І саме у таких випадках, очевидно, слід вести мову про можливість настання конституційно-правової, а не політичної відповідальності, оскільки її основна підстава — це передбачене законом конституційне правопорушення.

Але однієї деліктної підстави замало для проведення чіткої межі між політичною та конституційно-правовою відповідальністю. Викремлення додаткового критерію необхідно остільки, оскільки нерідко одні й ті ж заходи конституційного процесу можуть викорис-

товуватися і як санкції конституційно-правової відповідальності, і в якості заходів відповідальності політичної. Наприклад, усунення президента з поста може бути здійснено і без встановленої підстави (Словаччина, Латвія тощо), відкликання депутата в одних країнах не ставиться у залежність від скоєння правопорушення, а в інших депутат може бути відкликаний тільки у випадку порушення ним норм конституції та законів. А оскільки підстави політичної відповідальності є досить широкими (позаяк вони чітко не визначені), то може виникнути ситуація, коли, наприклад, президент Латвії (який може бути просто відкликаний Сеймом і за відсутності будь-якої із встановлених Конституцією Латвії підстав) буде відкликаний за те, що він грубо порушив конституцію, тобто вчинив конституційний делікт. Виходить, що в цьому випадку підстави політичної відповідальності ніби поглинають підстави конституційно-правової відповідальності, і остання автоматично включається до категорії першої. Може бути і протилежна ситуація: наприклад в конституції чітко встановлено підставу усунення президента з поста (вчинення державної зради, іншого тяжкого злочину і т. ін.), але практика прямує шляхом досить широкого тлумачення цієї підстави, і так, що формально конституційно-правова відповідальність перетворюється у політичну. Ці проблеми можуть стати суттєвою перепоною при розрізненні двох видів відповідальності, якщо не виділити ще один необхідний елемент змісту конституційно-правової відповідальності — процесуальний.

Будь-який вид юридичної відповідальності неодмінно передбачає участь (на тому чи іншому етапі) правосудного юрисдикційного органу, який би авторитетно констатував: було правопорушення чи ні. І у випадку з конституційно-правовою відповідальністю належною є така процедура, яка обов'язково передбачає на тому чи іншому етапі її реалізації участь органу правосуддя, який здатен об'єктивно встановити, чи було допущено суб'єктом конституційного права конституційне правопорушення, що в подальшому слугує (чи може стати) підставою для застосування до нього певних конституційно-правових санкцій. Якщо ж участь органу правосуддя в процедурі притягнення певної особи чи органу до конституційно-правової відповідальності не передбачено, то навіть при наявності деліктних підстав, визначених у конституції, має місце лише відповідальність політична. Це яскраво доводить практика США, Словаччини, багатьох інших європейських країн.

Президент Словаччини може бути усунений з поста глави держави Національною радою, якщо він “здійснює діяльність, спрямовану проти суверенітету і територіальної цілісності Словацької Республіки, або діяльність, спрямовану на ліквідацію демократичного конституційного устрою”. Здавалося б, підстави для притягнення до конституційної відповідальності сформульовані, а відтак, передбачена конституційно-правова відповідальність. Але сама процедура усунення з поста словацького президента не дозволяє зробити такий висновок, оскільки Конституція Словаччини не передбачає наявності рішення Конституційного Суду чи взагалі будь-якого судового органу, який би констатував таке порушення. Тому відповідальність президента Словаччини є політичною, а не конституційно-правовою.

Свідчення цьому — спроби усунути з поста Президента Ковача в 1995 р. Обґрунтуванням рішення депутатів Національної ради Словаччини тоді було, зокрема, таке: “Президент не здатен виконувати свої обов’язки, оскільки він є причиною поляризації суспільства, діє неупереджено і не проявляє належної поваги до серйозних демократичних рішень, прийнятих парламентом і тим самим — до волі більшості словацького народу”. Глава Словацької Республіки не був усунений з поста, але, незважаючи на це, очевидно, що та підстава усунення з поста, про яку твердить словацька Конституція, і пред’явлені президенту обвинувачення мало співвідносяться один з одним. Але при відсутності судового контролю за такими обвинуваченнями парламенту ніщо, в принципі, не заважає пред’являти президенту такі обвинувачення і усувати його з посади. Але тоді це політична, а не конституційно-правова відповідальність.

Не передбачена участь судового органу і в механізмі імпичменту Президента США. Його функцію формально виконує Сенат Сполучених Штатів на останній стадії імпичменту, головує на засіданні якого Голова Верховного Суду США. Ця ідея була закладена ще “батьками-засновниками” американської демократії і в значній мірі себе не виправдала. Політична історія США показала, що без участі судів у процесах імпичменту обійтися практично неможливо, що стало очевидним після гучних процесів притягнення до відповідальності (спроб притягнення) президентів Річарда Ніксона і Вільяма Клінтона.

У першому випадку Верховний Суд зобов’язав Річарда Ніксона надати аудіозаписи, що містили доказ вини його найближчих поміч-

ників по Республіканській партії в незаконному прослуховуванні у штабі Демократичної партії, чим, по суті, примусив його піти у відставку добровільно. В другому випадку, не заборонений Конституцією США і дозволений в 1997 р. Верховним Судом приватний позов, пред'явлений Вільяму Клінтону жінкою, яка звинуватила його в “сексуальних домаганнях”, а також дозвіл судді Верховного Суду у примусовому порядку допитувати усіх жінок, які взагалі коли-небудь працювали з Клінтоном, стали точками відліку процесу імпичменту президента Клінтона.

Очевидно, що передбачена спочатку ізоляція американських судів від процедури імпичменту виявилася нереальною, і тепер вони відіграють своєрідну роль “запасного козиря”, що навряд чи відповідає авторитету і призначенню американського правосуддя. Разом з тим відсутність заздалегідь передбаченої ролі американських судів у процедурі імпичменту може призводити до такого яскраво вираженого політичного використання цього механізму, як у випадку з президентом Ендрю Джонсоном в 1867 р., який мало не був усунений з поста (не вистачило лише одного голосу), хоча його дії не мали абсолютно нічого спільного із “державною зрадою, хабарництвом, тяжкими і менш тяжкими злочинами”, які є підставою імпичменту президента США. Головною причиною спроби конгресменів усунути президента Джонсона з його поста було те, що американський Конгрес ставився з презирством до надто “м'якої” політики Джонсона відносно переможеного в Громадянській війні Півдня, і був сповнений рішучості відправити його у відставку, використовуючи будь-який слушний привід.

Можна припустити, звичайно, що участь Верховного Суду США в цій справі не дозволила б Конгресу так довільно застосовувати конституційну процедуру імпичменту до чинного президента. Але, з іншого боку, показовим у цьому плані є приклад Румунії, де рішення Конституційного Суду в певній мірі “витверзило” парламент, який намагався усунути з поста Президента Ілієску.

Наведені приклади дозволяють зробити висновок, що конституційно-правова відповідальність як відповідальність юридична не може розглядатися поза межами такого необхідного процесуального фактора, як участь у ньому органу правосуддя. Таким чином, конституційно-правова відповідальність може бути визнана як така лише за наявності двох елементів її змісту: матеріаль-

ного (т. зв. деліктна підстава) і процесуального (участь судового органу), які тісно взаємопов'язані. До такого висновку дозволяє дійти не лише іноземний досвід, а й практика Конституційного Суду України.

В принципі сьогодні участь судової влади в механізмах конституційно-правової відповідальності розглядається не просто як процесуальна гарантія від зловживань цими механізмами, але й як змістовна частина самого цього інституту. Без процесуальної складової, так само як і без належної матеріальної підстави, конституційно-правова відповідальність існувати не може.

Взаємозалежність матеріального і процесуального елементів змісту конституційно-правової відповідальності, як уже відзначалося, справляє безпосередній вплив на формули підстав цієї відповідальності (допустимою є та підстава, яку можна встановити законом чи підтвердити в суді). Але нерідко висловлюються думки, що конституційна відповідальність може мати суто моральні підстави. Скоєння, наприклад, аморального проступку посадовою особою високого рангу може слугувати підставою усунення його з займаної посади. Однак, при всьому бажанні, конституційно-правова відповідальність не може наставати за моральні проступки, якщо визнати справедливим твердження про те, що необхідною умовою її здійснення є участь судового юрисдикційного органу. Поважний державний орган не стане розглядати питання притягнення до відповідальності того чи іншого суб'єкта, якщо в якості її підстави виступатиме скоєний цим суб'єктом аморальний проступок (якщо тільки він не містить складу правопорушення). Відповідальність за аморальні вчинки є також суто політичною відповідальністю в її широкому розумінні.

Отже, слід визнати, що конституційно-правова відповідальність як юридична, і політична відповідальність як соціальна, є принципово відмінними. Головним завданням законодавства є раціональне співвідношення цих двох потужних інструментів у системі розподілу влади і здійснення народовладдя.

§ 3. Поняття і специфіка конституційно-правової відповідальності

Конституційно-правова відповідальність — це особливий вид юридичної відповідальності, зміст і особливості якої зумовлені першочерговою роллю конституційного права в системі національного права України.

Конституційно-правова відповідальність є передбачений нормами конституційного права специфічний обов'язок суб'єктів конституційного права зазнати несприятливих наслідків особистого, майнового чи громадського характеру за скоєне правопорушення, який виступає як засіб забезпечення норм конституційного права, часто має чітко виражений політичний характер, реалізує інтереси особливого кола суб'єктів через спеціальний механізм реалізації, містить цілу низку юридичних санкцій.

Тож особливстю конституційної відповідальності є те, що вона включає в себе два аспекти, а відтак, може бути:

- а) **позитивною**, що передбачає відповідальну поведінку, підзвітність, юридичну компетентність, усвідомлення свого обов'язку, його сумлінне і неухильне виконання, тобто відповідальність як обов'язок здійснити дії, встановлені у законі. Підставою активної (позитивної) відповідальності є покладення на суб'єкта конституційно-правових відносин і невиконання або неналежне виконання цим суб'єктом певних своїх функцій (бездіяльність посадової особи, недосягнення поставлених цілей і завдань, неефективна робота певних органів тощо);
- б) **ретроспективною**, що передбачає відповідальність за вчинення конституційного правопорушення і являє собою специфічні правовідносини між суб'єктами конституційного права з приводу скоєного конституційного делікту, що характеризуються осудом протиправного діяння і суб'єкта правопорушення та покладенням на останнього обов'язку зазнати негативних наслідків особистого, майнового чи громадського характеру за скоєне правопорушення.

Конституційній відповідальності властива якість, яка надає їй специфічних рис. Такою якістю є політичний характер конституційної відповідальності, і це цілком закономірно, оскільки конституційні

відносини пов'язані з такими соціальними явищами, як влада, держава, політика, суспільство. Дуже виразно це спостерігається на рівні конституційного регулювання. Тут — особлива вага (ціна) відповідальності, оскільки в ній реалізуються інтереси суб'єктів конституційних відносин. Конституційний статус цих суб'єктів реалізується в нормах Конституції і окремих законів, що визначають їх функції і повноваження.

Найважливішим елементом конституційного правопорушення є наявність вини. В конституційному праві вина іноді не відповідає традиційним уявленням про її форму, що пов'язано зі специфікою конституційних правовідносин і особливим статусом їх суб'єктів. Така специфіка наштовхує на висновок, що конституційно-правова відповідальність може наставати й за відсутності правопорушення, а обов'язкова вимога наявності вини звужує діапазон застосування відповідальності. Такий погляд є помилковим, оскільки викликаний ототожненням конституційно-правової відповідальності з політичною. Порівнюючи підстави політичної та конституційно-правової відповідальності, виявляємо низку відмінностей. Юридична відповідальність передбачає наявність нормативної підстави — юридичної норми, та фактичної — правопорушення. Нормативна підстава конституційно-правової відповідальності має бути юридично формалізована в конституції або в конституційному законодавстві.

Та існує думка, що конституційно-правова відповідальність застосовується й за відсутності чітко виражених формалізованих критеріїв. Д. Т. Шон, наприклад, вважає, що неможливо точно перелічити обставини, які можуть бути її підставою. Виходячи з цього, достатньою підставою для її настання він вважає неспроможність органів державної влади та їх посадових осіб впоратися з покладеними на них завданнями, виробити стратегічний курс політики, який відповідав би інтересам суспільства. Тому відставку уряду через те, що він неспроможний подолати, скажімо, економічну кризу в країні, Д. Т. Шон називає заходом конституційно-правової відповідальності.¹

Однак насправді тут йдеться не про конституційно-правову, а саме про політичну відповідальність, для настання якої достатньою підставою є невідповідність діяльності суб'єкта поглядам, переконанням, інтересам певних груп суспільства чи населення країни в ціло-

¹ Шон Д. Т. Конституционная ответственность // Государство и право. — № 7. — 1995.

му. Та сама дія іноді тягне за собою залежно від певних соціально-політичних умов різну реакцію суспільства, політичних партій, засобів масової інформації, окремих громадян. Оскільки цей критерій піддається постійним змінам, він з об'єктивних причин не може бути формалізований. Тому, коли немає юридичних підстав, йдеться або про відповідальність політичну, або про прогалину в законодавстві, що потребує змістовного заповнення.

Посилання на те, що неможливо точно перелічити обставини, які можуть слугувати підставою конституційної відповідальності у зв'язку зі складністю діяльності у сфері здійснення державної влади, є малопереконливими. Яким би нестабільним та різноманітним не було політичне життя, воно, врешті-решт, є не безладним хаосом, а набуває більш-менш тривалих і часто досить типових форм, що можуть бути врегульовані правом.

Отже, головна специфіка конституційно-правової відповідальності полягає в конституційному статусі суб'єктів правовідносин, пов'язаних з її настанням. Суб'єкт конституційно-правової відповідальності повинен мати певну деліктоздатність, а тісний взаємозв'язок з політичною відповідальністю пояснюється тим, що обидва ці види відповідальності переслідують спільну мету — забезпечити належне здійснення публічної влади.

Дуже важливою особливістю конституційно-правової відповідальності є перенесення “центру тяжіння” з ретроспективного аспекту на позитивний. Ретроспективна відповідальність настає лише в тому випадку, коли “не спрацював” механізм активної відповідальності. У сфері конституційних відносин домінує саме позитивна відповідальність, а ретроспективна відіграє роль допоміжної, хоча аж ніяк не другорядної відповідальності.

Підставами відповідальності, за конституційним правом, є нормативні та фактичні умови. Нормативна основа передбачає лише можливість юридичної відповідальності, а реальною вона стає за наявності юридичних фактів. Підставами позитивної відповідальності є виконання суб'єктом конституційних відносин певних функцій. Так, державний орган чи посадова особа несуть відповідальність вже з огляду на те, що до цього зобов'язує їх їхній статус. Позитивна відповідальність характерна й тим, що іноді важко визначити формалізовані критерії для оцінки поведінки вказаних суб'єктів. Інколи їх у законі немає взагалі. Підставами цієї відповідальності можуть бути

такі критерії, як бездіяльність посадової особи, недосягнення поставлених цілей і завдань, неефективна робота тощо.

Фактичною підставою відповідальності в ретроспективному плані є вчинення правопорушення. Наприклад, якщо посадова особа податкової інспекції не добросовісно здійснювала перевірки на підлеглих підприємствах, у зв'язку з чим мало місце приховування податків, що мали надійти до бюджету, — тут має місце позитивна відповідальність. Якщо ця посадова особа, наприклад, порушила умови реалізації права на державну службу, тоді настає ретроспективна відповідальність.

Отже, співвідношення ретроспективного і позитивного аспектів полягає в тому, що домінуюча позитивна відповідальність не може існувати без ретроспективної, яка настає лише тоді, коли для цього є нормативна основа, тобто пряма вказівка в законі.

У правовій державі в основу побудови системи державних органів покладається принцип демократичного поділу влади. Цей принцип, закріплений у Конституції, зокрема, визначає, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Основою згаданого принципу є механізм стримувань і противаг, який фактично закріплюється в санкціях норм Конституції, які, в свою чергу, визначають відповідні види конституційно-правової відповідальності.

Конституційно-правова відповідальність має складну структуру. Вона закріплює:

- 1) по-перше, — соціальну відповідальність, що вимагає відповідної високосвідомої та ініціативної поведінки всіх суб'єктів конституційного права;
- 2) по-друге, — загальні засади відповідальності за правопорушення, що слугують “орієнтиром” для формування відповідальності в інших галузях права;
- 3) по-третє, — конкретні види конституційно-правової відповідальності, що застосовуються за порушення окремих конституційно-правових норм та інститутів.

Високий авторитет конституційно-правових норм, їх неухильне дотримання і виконання всіма суб'єктами конституційного права забезпечується виключністю застосування заходів конституційної відповідальності. На перше місце тут виступає превентивно-переджувальна її дія на суспільні відносини і членів соціуму.

Конституційно-правова відповідальність визначає не тільки міру впливу у випадку правопорушення, а й, передусім, відповідальну поведінку суб'єктів конституційного права щодо виконання свого обов'язку, реалізації своєї політико-юридичної компетенції. Тому цей вид відповідальності формується не тільки в охоронних, а й у регулятивних приписах конституційно-правових норм.

Конституційна відповідальність — невід'ємна складова соціальної відповідальності. Вона має багато спільного з іншими видами юридичної відповідальності, з якими її споріднюють такі ознаки, як санкції і можливість у встановлених законом випадках застосовувати такий спонукальний захід, як примус.

Особливістю конституційної відповідальності є й те, що в багатьох випадках вона детально не конкретизується. Інколи законодавець лише вказує на можливість застосування чи настання такої відповідальності.

Таким чином, будучи засобом забезпечення приписів конституційно-правових норм, конституційно-правова відповідальність реалізується:

- безпосередньо в межах конституційно-правових і конституційно-процесуальних відносин;
- через конституційно-процесуальні норми у поєднанні з нормами інших галузей права;
- на підставі норм інших галузей права, які забезпечують виконання приписів конституційних норм;
- внаслідок порушення норм інших галузей права, зокрема кримінального і адміністративного;
- на підставі притягнення до політичної відповідальності суб'єктів політичної системи суспільства.

Наприклад, відмова у реєстрації кандидата в народні депутати через несвоєчасну подачу передбачених законом документів реалізується виключно в межах конституційно-правових відносин. Тут нема потреби застосовувати норми інших галузей права. Відповідальність “вичерпує” себе в нормах конституційного права.

Однак у багатьох випадках конституційна відповідальність часто поєднується з іншими видами юридичної відповідальності, зокрема кримінальною і адміністративною. Тому підставою для притягнення до конституційно-правової відповідальності може бути порушення як норм конституційного права, так, скажімо, і положень кримі-

нального законодавства. Наприклад, вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину є підставою для усунення його з поста в порядку імпічменту, що є різновидом конституційно-правової, а не кримінальної відповідальності. А відповідальність народного депутата, що вчинив кримінальний злочин, поєднує в собі конституційно-правову і кримінально-правову відповідальність. У цих випадках конституційна відповідальність виступає своєрідною передумовою настання інших видів юридичної відповідальності. Адже після того, коли глава держави усувається з поста або народний депутат позбавляється свого мандата, вони уповноваженими на те органами притягаються до тієї відповідальності, матеріальна підстава якої послужила формальною підставою настання щодо них конституційної відповідальності. Більше того, не можна забувати, що у разі, коли конституційна відповідальність не настає фактично, тобто президент чи народний депутат в силу певних причин не позбавляються свого конституційно-правового статусу, можливість притягнення їх до інших видів відповідальності, зокрема кримінальної чи адміністративної, виключається автоматично, позаяк відповідна їх статусу недоторканність охороняє їх від примусу та інших заходів будь-якої юридичної відповідальності.

У цьому якраз і виявляється сама суть конституційної відповідальності, правова природа якої двозначна: з одного боку, вона не має формальних меж застосування, а з іншого — обумовлює, як правило, додаткове навантаження на суб'єкта, оскільки на додаток до заходів, передбачених власне нею самою, вона тягне за собою настання відповідних наслідків, передбачених заходами інших видів юридичної відповідальності.

§ 4. Форми конституційно-правової відповідальності

Конституційно-правова відповідальність — це особливий різновид юридичної відповідальності, що має складний політико-правовий характер, настає за скоєння конституційно-правового делікту та знаходить свій прояв у передбачених конституційно-правовими нормами особливих несприятливих наслідках для суб'єкта конституційного делікту.

Законодавчого визначення конституційно-правового проступку (делікту), як і окреслення категорії “конституційно-правова відпові-

дальність” на сьогодні, звичайно, не існує. Однак загальні уявлення про конституційно-правову відповідальність дозволяють визначити **конституційний делікт** як протиправну поведінку суб’єкта конституційного права, яка не відповідає вимогам норм конституційного права, завдає шкоди соціальним цінностям, взятим під охорону цими нормами, порушує політико-правові владні відносини, відносини у сфері реалізації прав і свобод людини і громадянина, законодавчого процесу, виборів й референдумів, закріплюється в конкретній регулятивній нормі, яка визначає правове положення винного суб’єкта, і є підставою для притягнення правопорушника до передбаченої цією нормою юридичної відповідальності.

Специфіка конституційного делікту не дозволяє виділити чітких ознак порушення конституційних норм, які традиційно виділяються стосовно адміністративного чи дисциплінарного проступку, проступку цивільно-правового характеру. У випадку конституційно-правової відповідальності об’єкт і суб’єкт проступку, його об’єктивна і суб’єктивна сторони часто невизначені. Що ж до вини, яка є конститутивною (атрибутивною) ознакою суб’єктивної сторони будь-якого делікту, то в конституційному порушенні вона взагалі може бути відсутня, хоча сама конституційна відповідальність при цьому настає. Хоча, як відомо, відсутність вини унеможливорює притягнення до будь-якого з інших видів відповідальності — як адміністративної або дисциплінарної, так і цивільної й кримінально-правової. Якщо в колі об’єктів конституційного правопорушення інколи ще можна виокремити загальний, родовий і безпосередній об’єкти, а також предмет протиправного посягання, то в структурі об’єктивної сторони проступку часто присутнє лише певне діяння (дія або бездіяльність), що стало основою делікту, однак конкретних негативних його наслідків і, тим паче, причинно-наслідкового зв’язку між ними навряд чи вдасться відшукати.

У будь-якому разі **об’єктом** конституційно-правового делікту є політико-правові відносини, які регламентуються нормами конституційного і конституційно-процесуального права. Сутність цих правовідносин визначається тим, що вони є найважливішими і основоположними відносинами, ґрунтуються на ідеях та практиці волевиявлення народу, внаслідок чого об’єктом конституційного правопорушення можуть ставати владні відносини, відносини у сфері реалізації прав і свобод людини і громадянина, законодавчого процесу, виборів та референдумів тощо.

Об'єктивна сторона порушення за конституційним правом є протиправною поведінкою суб'єкта, яка не відповідає вимогам норм конституційного права. Особливістю цього елемента складу правопорушення є те, що законодавець лише в найбільш узагальненому вигляді, вказуючи лише на родові ознаки, визначає об'єктивні підстави відповідальності. Другою особливістю об'єктивної сторони конституційного правопорушення є те, що, оскільки в конституційному праві відсутні чітко виражені формалізовані критерії складу правопорушення (як, наприклад, у кримінальному праві), його об'єктивна сторона закріплюється найчастіше в конкретній регулятивній нормі, яка визначає правове положення винного суб'єкта, а не в нормі охоронного характеру, яка традиційно містить засоби і способи юридичної відповідальності за порушення прав і невиконання обов'язків, закріплених у регулятивних нормах. І це пов'язано, передусім, із тим, що конституційне право взагалі практично не містить охоронних норм. Воно містить лише положення, які за змістом своїм є гарантіями прав, інтересів, статусу тих чи інших суб'єктів конституційних правовідносин, покликаних охороняти і захищати ці права та інтереси. Однак ці норми лише обумовлюють фактом свого існування необхідність встановлення санкцій, які на практиці забезпечуватимуть правочинність цих гарантій, і розвиватимуть тим самим положення конституційних норм.

Коло суб'єктів конституційної відповідальності також досить важко назвати конкретизованим, а їх поділ на загальні та спеціальні взагалі є формальним, адже конституційна деліктоздатність того чи іншого суб'єкта конституційних правовідносин часто залежить не лише від особи деліквента, а й від волі уповноважених на притягнення його до відповідальності, обсягу їх компетенції та реальних можливостей її здійснення, від відповідності обсягу такої здатності обсягу самого правопорушення та ступеня визначеності його об'єктивних і суб'єктивних ознак у законі чи, принаймні, конкретизації у правозастосовній практиці.

До **суб'єктів** конституційно-правової відповідальності належать органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, громадяни України та їх об'єднання, іноземці та особи без громадянства. Відкритим залишається питання щодо конституційно-правової відповідальності територіальних громад, що пов'язано з невизначеністю юридичного статусу територіальної громади. Сучасна

юридична наука відносить до кола суб'єктів конституційно-правової відповідальності і державу, яка відповідає перед громадянами за свою діяльність (ч. 2 ст. 3 КУ), у разі скасування вироку суду як неправосудного відшкодовує матеріальну і моральну шкоду, завдану безпідставним засудженням (ч. 4 ст. 62 КУ), компенсує витрати органів місцевого самоврядування, які виникли внаслідок рішень органів державної влади (ч. 3 ст. 142 КУ). Ще одна форма відповідальності держави перед громадянами пов'язана з правом кожного на відшкодування за рахунок держави матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади та їх посадових осіб (ст. 56 КУ). Відшкодування державою матеріальної та моральної шкоди можуть вимагати також і юридичні особи у разі, коли така шкода завдана актами і діями, що визнані неконституційними (ч. 3 ст. 152 КУ).

Форми конституційно-правової відповідальності класифікують за різними підставами. Однак пріоритетною, на думкою багатьох вчених, є класифікація за характером негативних наслідків *санкцій*:

- а) дострокове припинення повноважень органів публічної влади та їх посадових осіб (усунення Президента України з поста в порядку імпічменту; дострокове припинення повноважень Верховної Ради України Президентом України; прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, дострокове припинення Верховною Радою України повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим; висловлення Верховною Радою України недовіри Генеральному Прокуророві України, дострокове припинення повноважень народного депутата України, судді у разі порушення ними вимог щодо несумісності, дострокове припинення місцевою радою або за рішенням місцевого референдуму повноважень відповідно сільського, селищного, міського голови, дострокове припинення повноважень відповідної місцевої ради за ініціативою голови цієї ради або не менш як однієї десятої частини членів відповідної територіальної громади, що мають право голосу тощо);
- б) скасування або зупинення дії актів органів публічної влади та їх посадових осіб, застосування до них права вето (повернення Президентом України законів, прийнятих Верховною Радою України, для повторного розгляду; скасування Президентом

- України рішень голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України; зупинення Президентом України дії нормативно-правових актів Верховної Ради АРК з мотивів їх невідповідності Конституції та законам України тощо);
- в) визнання результатів виборів або референдумів недійсними, а самі вибори чи референдуми — такими, що не відбулися;
 - г) встановлення обмежень щодо реалізації окремих конституційних прав і свобод (заборона діяльності об'єднань громадян; заборона страйку; обмеження права на свободу світогляду і віросповідання; обмеження права громадян на мирні зібрання тощо).

Нормативною підставою конституційно-правової відповідальності є порушення норм Конституції України та інших джерел конституційного права. **Фактична підстава** конституційно-правової відповідальності — це конкретний конституційно-правовий делікт. Однак досить часто конституційно-правові норми не містять чітких юридичних підстав притягнення суб'єкта до конституційно-правової відповідальності. При цьому слід відзначити, що конституційно-правова відповідальність може наступати лише у випадках прямого порушення конституційно-правової заборони чи невиконання функцій, завдань, обов'язків, покладених конституційно-правовою нормою на суб'єктів конституційного права. Разом з тим настання ретроспективної конституційно-правової відповідальності може мати місце навіть за відсутності вини, особливо тоді, коли стосовно певного кола суб'єктів конституційного права складно встановити конкретну форму вини.

Як уже зазначалося, специфічною рисою конституційно-правової відповідальності є її політичний характер, який враховується тоді, коли якісь конкретні норми права формально й не порушуються. У цьому випадку конституційна відповідальність пов'язується з тими діями, що розцінюються як негативні в суто політичному сенсі. Прикладом такого виду відповідальності є колективна відповідальність уряду перед парламентом. Притягнення уряду до такого виду відповідальності визначається не критеріями законності дій Кабінету Міністрів або окремих його членів, а додержанням політичного курсу, засад внутрішньої і зовнішньої політики, вектор якої визначає парламент, але втілює в життя саме уряд, програму діяльності якого попередньо схвалює і потім відповідним чином оцінює парламент.

Основне призначення конституційної відповідальності — захист Конституції України, забезпечення її верховенства, тоді як інші види юридичної відповідальності покликані виконувати більш широкі, але менш значущі функції.

§ 5. Санкції конституційно-правової відповідальності

Характерною рисою конституційної відповідальності, яка відрізняє її від інших видів юридичної відповідальності, є своєрідність її санкцій. Вони можуть бути різними: прийняття резолюції недовіри, дострокове припинення повноважень, усунення з поста в порядку імпічменту, відмова в реєстрації чи скасування реєстрації кандидата в депутати і т. ін. В юридичній літературі питання про віднесення конкретних санкцій до заходів конституційно-правової відповідальності вирішується неоднозначно.

У будь-якому разі санкції є обов'язковим атрибутом ретроспективної юридичної відповідальності. В цьому плані конституційно-правова відповідальність не є винятком. Більше того, вона взагалі дуже часто виступає в якості форми реалізації деяких санкцій.

У правовій державі в основу побудови системи державних органів покладається принцип поділу влади. Цей принцип, закріплений і у Конституції України, зокрема, визначає, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Основою даного принципу є механізм стримувань і противаг, який фактично закріплюється в санкціях норм конституційного права.

До кожного окремого суб'єкта конституційно-правової відповідальності можна застосувати одну або декілька з наведених санкцій:

- 1) скасування незаконних актів (примусова ліквідація правовідносин, що незаконно виникли, відновлення порушеного правопорядку, усунення спричиненої шкоди і відшкодування завданих збитків);
- 2) призупинення дії актів державних органів з мотивів їх неконституційності або невідповідності чинному законодавству;
- 3) визнання результатів виборів чи референдумів, інших форм народного волевиявлення недійсними;
- 4) дострокове припинення повноважень органів державної влади, усунення з посади;

- 5) дострокове переформування органів;
- 6) позбавлення юридичної сили дій, які не відповідають вимогам конституційно-правових норм;
- 7) процесуальні санкції, передбачені регламентами колегіальних органів державної влади.

Тут варто звернути увагу на один надзвичайно важливий в сучасних умовах факт: як уже відзначалося, норми Конституції є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. В контексті питання, що розглядається, це також означає, що відповідальність за санкціями конституційно-правових норм безпосередня і настає остільки, оскільки передбачена як така у Конституції та конституційних законах.

Запитання для самоконтролю

1. Дайте визначення поняття конституційно-правової відповідальності. В чому, на Вашу думку, полягає її специфіка?
2. Яким чином реалізується конституційно-правова відповідальність? Поміркуйте над тим, чи не унеможливує можливість її застосування той факт, що окреслення меж матеріальної підстави конституційно-правової відповідальності в законодавстві не існує, а так само і не існує її процесуального визначення.
3. Розкрийте зміст понять “форми” і “санкції конституційно-правової відповідальності”. Доведіть чи спростуйте твердження про те, що вони є тотожними.
4. Який критерій, на Вашу думку, є визначальним у класифікації санкцій конституційно-правової відповідальності? Поміркуйте над тим, чи впливає специфіка правового статусу окремих суб'єктів конституційно-правової відповідальності на можливість її реального настання і визначте, які механізми існують, або які механізми необхідно закріпити законодавчо для того, аби процес притягнення до конституційної відповідальності зробити можливим, а сам факт існування такої відповідальності де-юре конституційно легітимним.

ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК

— А —

Абсентеїзм (лат. *absentia* — відсутність) — це байдуже ставлення людей до реалізації своїх політичних прав, свідоме ухилення від здійснення своїх громадянських обов'язків, передусім від участі у виборах, що розглядається як одна з форм пасивного протесту проти виборчої системи і політичної системи суспільства взагалі.

Абсолютне вето — це право глави держави відхилити ухвалені парламентом законопроект, внаслідок чого він автоматично знімається з парламентського розгляду і не може бути прийнятий повторно.

Ад Хок (лат. *ad hoc* — для цього, стосовно цього, для певного випадку) — принцип парламентської практики, який дозволяє Верховній Раді України у разі необхідності прийняти рішення про одноразове відхилення від процесуальних процедур, передбачених її Регламентом.

Акламація (лат. *acclamo* — виголошую) — це спосіб ухвалення рішення представницьким органом влади без підрахунку голосів — на основі реакції депутатів, що виявляється у відповідних вигуках чи репліках.

Активне (лат. *activus* — діяльний) **виборче право** — це право громадянина обирати своїх представників до органів публічної влади.

Альтернативна (фр. *alternat* — чергування; від лат. *alternus* — змінний, інший) **(невійськова) служба** — це державна служба поза Збройними Силами та іншими військовими формуваннями, що запроваджується замість проходження строкової військової служби і має на меті виконання обов'язку перед суспільством, на яку направляються громадяни, проходження військової служби яки-

ми є неможливим, оскільки суперечить їхнім релігійним переконанням, а самі вони належать у зв'язку з цим до релігійних організацій, віровчення яких не допускає користування зброєю.

Альтернативні законопроекти — це законопроекти, які містять положення, що регулюють однакове коло питань та повторюють за своєю суттю положення щодо регулювання одних і тих же суспільних відносин.

Апатрид (гр. *ἀπατρις* — той, хто не має вітчизни) — це особа без громадянства, тобто особа, яку жодна держава не вважає своїм громадянином (підданим).

Армія (фр. *armée* — військо; від лат. *armare* — озброювати) — це сукупність збройних сил певної держави.

— Б —

Багатомандатний виборчий округ — це виборчий округ, від якого може бути обрано два чи більше кандидатів.

Біпатрид (лат. *bis* — двічі + гр. *πατρις* — батьківщина) — це особа, яка є громадянином (підданим) двох чи більше держав.

Бюджет (від староангл. *budget* — сумка) — це затверджений у законодавчому порядку розпис доходів і видатків держави або окремої територіальної громади на певний строк, що являє собою форму утворення й використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення їх завдань і функцій протягом бюджетного періоду, є їх головним фінансовим планом і централізованим фондом коштів.

Бюджетний процес — це регламентована нормами права діяльність, пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему держави.

— В —

Верховна Рада України — це парламент України, що являє собою єдиний загальнонаціональний, постійно діючий, однопалатний колегіальний виборний представницький орган законодавчої влади у складі 450 народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

Вибори — це форма безпосереднього народовладдя, зміст якої полягає у волевиявленні народу з метою формування представницьких органів держави чи місцевого самоврядування та обрання посадових осіб цих органів шляхом голосування.

Виборці — це громадяни України — суб'єкти виборчого процесу, які мають право голосу, а відтак, право брати участь у виборах Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.

Виборча кампанія — це сукупність заходів, здійснюваних суб'єктами виборчого процесу з метою висунення та проведення своїх кандидатів до представницьких органів державної влади або місцевого самоврядування.

Виборча квота (лат. *quot* — скільки) — це передбачена законом кількість голосів виборців, необхідних для обрання одного депутата від відповідного виборчого округу, тобто для отримання політичною партією (виборчим блоком політичних партій) — суб'єктом виборчого процесу одного депутатського мандата у парламенті, який обирається за партійно-представницьким принципом на основі пропорційної виборчої системи, що визначається шляхом ділення сумарної кількості голосів виборців на число депутатських мандатів виборчого округу або місць у парламенті, кількість яких встановлена законом.

Виборча система — це встановлений законодавством держави порядок організації і проведення виборів до її представницьких органів та порядок формування виборних органів держави.

Виборчий блок (англ. *bloc* — союз, об'єднання) — це об'єднання двох чи кількох політичних партій, утворене для досягнення спільних політичних цілей, передусім з метою спільної участі у виборчому процесі шляхом висування своїх кандидатів на парламентських або місцевих виборах єдиним списком.

Виборчий бюлетень (фр. *bulletin*, італ. *bollettino* — записка, листок; від пізньолат. *bullā* — документ, засвідчений печаткою) — це виборчий документ встановлених змісту й форми, призначений для таємного голосування на виборах, за яким проводиться голосування і здійснюється підрахунок голосів виборців на виборчих дільницях.

Виборчий процес — це спрямована на формування якісного та кількісного складу представницьких органів публічної влади та об-

рання виборних посадових осіб держави діяльність суб'єктів виборчого права з реалізації закріплених процесуальними нормами юридичних прав і обов'язків шляхом здійснення в певній послідовності низки виборчих дій.

Виборчий фонд — це форма нагромадження коштів для підготовки і проведення виборів, що має один накопичувальний рахунок у національній валюті, на який надходять кошти для фінансування передвиборної агітації, операції з якими проводяться лише в безготівковій формі, а також поточні рахунки, з яких здійснюється фінансування витрат на агітацію, і утворений відповідно до закону в установленому виборчою комісією порядку кандидатом на пост президента або політичною партією (виборчим блоком політичних партій), що висунула кандидатів у депутати.

Виборчі дії — це первинна організаційно-правова форма виборчих процедур і стадій виборчого процесу, що забезпечує в ході виборів їх динамічне розгортання і завершення.

Виборчі дільниці — це первинні територіальні утворення, що формується для підготовки організації і проведення голосування та підрахунку голосів виборців, включають в себе територію окремих сіл, селищ, міст, районів у містах, які входять до складу відповідного виборчого округу.

Виборчі комісії — це спеціальні колегіальні державні органи, уповноважені організувати підготовку і проведення виборів та забезпечувати повне й однаково дотримання виборчого законодавства України на всій території України і щодо всіх видів виборів.

Виборчі округи — це територіальні утворення, що формуються для проведення виборів, включають в себе один або кілька районів, міст, районів у містах, утворюються в межах одного з регіонів України — Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, — з урахуванням їх внутрішнього адміністративно-територіального устрою.

Виборчі процедури — це конкретний порядок здійснення передбачених виборчим законодавством дій, прийняття відповідними виборчими комісіями рішень, які забезпечують реалізацію виборчих прав учасників виборів на відповідних стадіях виборчого процесу.

Виборчі списки — це виборчі документи, у вигляді яких здійснюється висування кандидатів у депутати за пропорційною виборчою системою.

Виборчі цензи (лат. *census* — перепис, опис) — це передбачені законом критерії чи умови, з якими пов'язується можливість набуття особою активного і пасивного виборчого права.

Відкладне вето — це право глави держави відмовити в затвердженні ухваленого парламентом законопроекту, яке, однак, може бути подолане, якщо парламент ухвалить його вдруге, і такою кількістю голосів від загального свого складу, що встановлена законом як достатня для набуття прийнятим законопроектом статусу закону попри незгоду на це глави держави.

Відкріпне посвідчення — це документ суворої звітності, який видається дільничною виборчою комісією на підставі письмової заяви виборця, який вибуває з населеного пункту, де він включений до списку виборців, або повертається з-за кордону в Україну.

Військовий обов'язок — це конституційний обов'язок громадян України із захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, що встановлюється державою і законом з метою забезпечення комплектування Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також підготовки населення до захисту України.

Вільний депутатський мандат (лат. *mandatum* — доручення) — це мандат, що є загальним (хоча депутати і можуть обиратися по виборчих округах, вони представляють усе населення країни), носить факультативний характер (його здійснення вільне від примусу, депутат не зобов'язаний робити щось конкретне, зокрема брати участь у парламентських засіданнях, працювати у профільних комітетах, навіть не зобов'язаний враховувати думку своїх виборців, хоча, звичайно, має моральний обов'язок дослухатися до них), не може бути відкликаний і не потребує схвалення дій мандатарія (презумпція відповідності волі депутатів волі народу не підлягає запереченню).

Вотум (лат. *volunt* — бажання, воля) — це рішення, схвалене більшістю голосів виборців або повноважних членів представницької установи народу, яким висловлюється недовіра органу влади чи посадовій особі.

Всеукраїнський референдум — це форма народного волевиявлення, що полягає у гарантованому державою і визначеному законом праві і можливості громадян України вирішувати важливі питання суспільного значення шляхом прямого голосування.

— Г —

Громадська організація — це добровільне формування, створене в результаті вільного волевиявлення громадян, що об'єдналися для задоволення і захисту своїх соціальних, економічних, національних, культурних, творчих, вікових, спортивних та інших спільних інтересів.

Громадські слухання — це форма безпосереднього волевиявлення членів територіальних громад, що передбачає їх право зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

Громадянин України — це фізична особа, яка набула громадянство України в передбаченому законами та міжнародними договорами України порядку, правовий статус якої внаслідок чого обумовлюється її належністю до громадянства.

Громадянство України — це правовий обов'язок між фізичною особою і Українською державою, який знаходить свій прояв у їхніх взаємних правах і обов'язках.

— Д —

Денонація (фр. *dénoncer* — повідомляти, розривати; від лат. *denuntiatio* — повідомлення) — це правомірна одностороння відмова держави від виконання чинного міжнародного договору, якому передує офіційне повідомлення інших сторін договору щодо наміру припинити його дію (щодо двосторонніх угод) або вийти з нього (для багатосторонніх угод), і яке призводить до припинення дії останнього для відповідної держави.

Депутатська недоторканність — це елемент статусу народного депутата України, що є конституційною гарантією безперешкодного та ефективного здійснення народним депутатом своїх повноважень і передбачає звільнення його від юридичної відповідальності у визначених Конституцією випадках та особливий порядок притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності, його затримання, арешту, а також застосу-

вання інших заходів, пов'язаних з обмеженням його особистих прав і свобод.

Депутатська група (фр. *groupe* — гурт, громада) — це добровільне об'єднання депутатів парламенту на позапартійній основі.

Депутатська фракція (лат. *fractio* — розламування) — це організована група членів політичної партії, утворена для проведення її політики в парламенті чи представницьких зібраннях місцевого рівня (депутатська група, сформована на основі партійної приналежності депутатів).

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.

Депутатський запит — це вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії Верховної Ради 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 /суддівський/ імунітет (лат. *immunitas* — звільнення від повинностей, пільга, свобода) — це елемент правового статусу народних депутатів і суддів, який передбачає, що вони не можуть бути без згоди Верховної Ради України затримані чи заарештовані до винесення обвинувального вироку судом.

Депутатський /суддівський/ індемнітет (лат. *indemnitatis* — захист від посягання, шкоди, забезпечення охорони) — це елемент правового статусу народних депутатів і суддів, який передбачає, що вони не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та в його органах /в суді та в його палатах і колегіях/, за винятком відповідальності за образу чи наклеп при розгляді справ та прийнятті рішень з питань, що належать до їх компетенції.

Державний реєстр виборців — це автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система (банк даних), призначена для збері-

гання і обробки даних, які містять передбачені законом відомості, та користування ними, створена для забезпечення державного персоналізованого обліку громадян України, які мають право голосу на виборах до органів публічної влади України.

Довірені особи кандидата — це особи, які є суб'єктами виборчого процесу, і ведуть агітацію за обрання його на відповідну посаду, сприяють кандидату у проведенні виборчого процесу, представляють його інтереси у відносинах з виборчими комісіями, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, засобами масової інформації, об'єднаннями громадян, виборцями.

Дорадче опитування — консультативний референдум, що проводиться з метою визначення волі громадян при вирішенні важливих питань загальнодержавного чи місцевого значення, результати якого розглядаються і враховуються при прийнятті рішень відповідними органами публічної влади.

Дорадчий голос — право громадянина брати участь у роботі органів публічної влади, політичних партій, громадських і міжнародних організацій без можливості голосувати при прийнятті ними колегіальних рішень.

— Е —

Екзит-пол (англ. *exit poll* — опитування на виході) — опитування громадян, що проводиться соціологічними службами на виході з виборчих дільниць після голосування, з метою передбачити його результати.

— З —

Законодавча ініціатива (лат. *initium* — початок) — це пропозиція прийняти новий або внести зміни до діючого закону, що виходить від осіб чи установ, яким надано таке право.

Законодавчий процес — це нормативно регламентована сукупність послідовно здійснюваних дій і процедур щодо розробки, прийняття (зміни) законів та інших законодавчих актів і їх оприлюднення.

Законодавчий референдум — це референдум, на якому вирішуються питання щодо затвердження, зміни або скасування певного закону.

- Законопроект** — це документ, що його суб'єкт права законодавчої ініціативи вносить на розгляд парламенту як законодавчого органу.
- Законотворчість** — це вид державної діяльності, за допомогою якої воля певної соціальної групи чи спільноти підноситься до ступеня закону і виражається у нормі права конкретних змісту й форми.
- Закордонні виборчі дільниці** — це виборчі дільниці, що утворюються при дипломатичних та інших офіційних представництвах і консульських установах України за кордоном, а також у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами України.
- Звичайні виборчі дільниці** — це виборчі діяльніці, що утворюються для організації голосування виборців за місцем їх проживання.
- Змішана виборча система** — це система виборів, яка передбачає обрання депутатів за змішаним принципом — частина з них обирається за мажоритарною системою, частина — за пропорційною.

— I —

- Імперативний** (лат. *imperativus* — владний, наказовий) **депутатський мандат** — це депутатський мандат, який передбачає можливість відкликання мандатарія політичною партією (блоком політичних партій), за виборчими списками якої його було обрано, а також виборцями відповідного виборчого округу.
- Імперативний референдум** — це референдум, рішення якого має найвищу юридичну силу і не потребує додаткового затвердження жодним органом влади.
- Імпічмент** (англ. *impeachment* — недовіра; від старофр. *empeachment* — осуд, обвинувачення) — це спеціальна процедура притягнення до юридичної (конституційно-правової) відповідальності вищої посадової особи держави у випадку вчинення такою особою державної зради чи інших злочинів.
- Інавгураційна промова** — це звернення до Українського народу, яке проголошує новообраний глава держави на урочистій церемонії вступу на свою посаду.
- Інавгурація** (лат. *inauguro* — посвячую) — це урочиста церемонія вступу на посаду новообраного глави держави.
- Ініціативна група референдуму** — це група громадян України, які мають право на участь у референдумі, утворена для організації збирання підписів на підтримку проведення народного волевияв-

лення з метою вирішення певного питання загальнодержавного чи місцевого значення.

Іноземець — це особа, яка не перебуває в громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав.

— К —

Кабінет Міністрів України (Уряд України) — це колегіальний орган загальної компетенції, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади України, здійснює керівництво виконавчорозпорядчою діяльністю цих органів, спрямовує, координує та контролює їх роботу.

Каденція (лат. *cado* — падаю, припиняюся) — це встановлений законом строк повноважень виборного органу влади чи посадової особи.

Кандидатура (лат. *candidatus* — вдягнений у біле; претендент на посаду) — це особа, яка названа чи висунута як кандидат на зайняття певної посади чи здобуття певного мандату шляхом обрання чи призначення її певним органом або групою осіб (суспільством в цілому).

Кворум (лат. *quorum* (praesentia sufficit) — чиєї присутності достатньо) — це встановлена законом мінімальна кількість членів колегіального органу влади, присутність яких є необхідною умовою для відкриття і проведення засідань чи зборів цього органу, для забезпечення його правомочності та прийняття правосильних рішень з питань, що належать до його компетенції.

Коаліційна угода — це угода, яка укладається між депутатськими фракціями, що входять до складу коаліції, в якій фіксуються узгоджені політичні позиції, що стали основою формування цієї коаліції, зокрема стосовно засад внутрішньої і зовнішньої політики, визначається політична спрямованість і принципи діяльності коаліції, а також порядок вирішення внутрішньо-організаційних питань діяльності коаліції та порядок припинення її діяльності.

Коаліція (лат. *co-alere* — спільне годування; від пізньолат. *coalitio* — союз) — це стійке організоване і організаційно оформлене об'єднання двох або більше депутатських фракцій чи груп з метою вироблення і реалізації ними узгоджених рішень щодо спільної позиції з питань, які розглядаються парламентом або належать до його безпосередньої компетенції і здійснюються в процесі його поточної діяльності. Коаліція — це надфракційне утворення, метою

якого є здійснення фракціями (групами) депутатів спільної діяльності, вироблення спільної чи принаймні узгодженої політичної лінії та послідовне втілення її у життя, спільна участь у формуванні уряду та інших органів державної влади, повноваження на утворення яких має парламент.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України — це добровільне об'єднання депутатських фракцій, яке формується у парламенті за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій, до складу якого входить більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України.

Консенсус (лат. *consensus* — згода, однастайність) — це процедура однастайного прийняття колективного рішення на основі подолання розбіжностей у результаті виявлення і визнання спільних інтересів та досягнення згоди щодо них.

Консенсусна система виборів — це виборча система, орієнтована на знаходження найприйнятнішої для всіх кандидатів виборчої платформи, що практично виражається в тому, що кожен виборець голосує не за один, а за всіх (обов'язково більш як за двох) кандидатів і ранжирує їхній список у порядку їхніх переваг.

Конституційна правосуб'єктність — це передбачена конституційно-правовими нормами здатність суб'єкта конституційного права бути учасником конституційних правовідносин, що є умовою набуття ним свого правового статусу і полягає в здатності бути носієм конституційних прав та обов'язків, можливості своїми діями набувати для себе ці права та обов'язки і самостійно їх реалізовувати, а також нести юридичну відповідальність за вчинені конституційні делікти.

Конституційна повноважність — це правомочність суб'єкта конституційно-правових відносин реалізовувати визначені законом конституційні повноваження.

Конституційна юрисдикція (лат. *jurisdictio* — судове провадження; влада, компетенція) — це сфера особливої компетенції державних органів вирішувати питання про відповідність або невідповідність законів та інших нормативно-правових актів, а також дій чи бездіяльності тих чи інших суб'єктів конституційно-правових відносин приписам існуючих конституційних норм.

Конституційна юстиція (лат. *justitia* — справедливість, правосуддя) — це система органів конституційної юрисдикції, які уповноважені законом здійснювати конституційний контроль за

діяльністю органів державної влади шляхом вирішення в спеціальному процесуально-правовому порядку справ щодо відповідності їх рішень, дій та бездіяльності вимогам конституційно-правових норм, а також розв'язання публічно-правових спорів, що виникають у зв'язку з цими рішеннями, діями та бездіяльністю між органами публічної влади, фізичними і юридичними особами.

Конституційне звернення — це письмове клопотання до Конституційного Суду України про необхідність офіційного тлумачення Конституції та законів України з метою забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина, а також прав юридичної особи.

Конституційне подання — це письмове клопотання до Конституційного Суду України про визнання правового акта або його окремих положень неконституційними, про визначення конституційності міжнародного договору, про додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту або про необхідність офіційного тлумачення Конституції та законів України.

Конституційне провадження — це юридично визначений порядок діяльності спеціалізованих судових установ у здійсненні конституційної юрисдикції, що являє собою сукупність процесуальних процедур розгляду справ і прийняття рішень з питань, що входять до юрисдикції Конституційного Суду України.

Конституційне судочинство — це самостійний вид судочинства, здійснюваний спеціальними органами конституційної юрисдикції, що являє собою встановлені процесуальним законом порядок і форму вчинення судових дій органами конституційної юстиції.

Конституційний делікт (лат. *delictum* — провина, проступок) — це протиправна поведінка суб'єкта конституційного права, яка не відповідає вимогам норм конституційного права, завдає шкоди соціальним цінностям, взятим під охорону цими нормами, порушує політико-правові владні відносини, відносини у сфері реалізації прав і свобод людини і громадянина, законодавчого процесу, виборів й референдумів, закріплюється в конкретній регулятивній нормі, яка визначає правове положення винного суб'єкта, та є підставою для притягнення правопорушника до передбаченої цією нормою юридичної відповідальності.

Конституційний контроль — це спеціалізована діяльність уповноважених державних органів, пов'язана з перевіркою правових актів, а також дій і бездіяльності органів влади та їх посадових осіб на предмет їх відповідності чинній конституції. Така діяльність становить функції судових (наприклад конституційних судів) і так званих квазісудових (наприклад конституційних рад) органів, сенс якої полягає в оцінці ними певного кола правових актів щодо їх відповідності конституції та у здійсненні деяких інших повноважень, передбачених конституцією й іншими законодавчими нормами.

Конституційний процес (лат. *processus* — проходження, просування вперед) — це встановлений нормами конституційного права порядок здійснення його суб'єктами діяльності зі створення, тлумачення та реалізації конституційно-правових та інших юридичних норм, спрямований на реалізацію матеріальних норм конституційного права в ході виконання цими суб'єктами своїх обов'язків і повноважень, здійснення окремими з них своїх прав і законних інтересів.

Конституційний референдум — це референдум, на якому вирішується питання щодо затвердження, зміни або скасування конституції чи конституційних законів.

Конституційний Суд України — це колегіальний судовий орган, що є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні, який вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України, дає офіційне тлумачення Конституції і законів України, виступає арбітром у вирішенні конституційних конфліктів між гілками влади, сприяючи тим самим забезпеченню конституційної законності та правопорядку і маючи своїм основним завданням гарантування верховенства Конституції як Основного Закону держави на всій території України.

Конституційні обов'язки — це гарантована законом міра суспільно необхідної і державно доцільної поведінки особи, об'єктивно обумовлена потребами існування та розвитку інших осіб, соціальних груп і спільнот.

Конституційні права і свободи — це обсяг і межі благ, які держава зобов'язалася гарантувати особі та суспільству, що закріплено нормами Основного Закону, які визначають міру їх можливої поведінки у відносинах між собою.

Конституційні процедури (лат. *pro-cedere* — продовжуватися, просуватися) — це сукупність процесуальних норм, що визначають конкретний порядок здійснення передбачених законом дій, прийняття відповідними суб'єктами рішень, які забезпечують реалізацію прав і обов'язків учасників конституційних правовідносин на відповідних стадіях конституційного процесу.

Конституційність — це загальна вимога, яка полягає в неухильному виконанні та дотриманні конституції і конституційних норм усіма суб'єктами конституційних відносин, правильному застосуванні їх органами влади та їх посадовими особами, прийнятті уповноваженими суб'єктами законів та інших нормативно-правових актів виключно на основі конституції та у повній відповідності з нею. Це є також спеціальна вимога, яка припускає можливість звернення до відповідного органу конституційної юрисдикції уповноважених на те суб'єктів з питань відповідності конституції певних правових актів, і передбачає розгляд цим органом зазначених питань.

Конституційно-правова відповідальність — це особливий різновид юридичної відповідальності, що має складний політико-правовий характер, настає за скоєння конституційного делікту і знаходить свій прояв у передбачених конституційно-правовими нормами особливих несприятливих наслідках для суб'єкта конституційного правопорушення.

Конституційно-правові санкції — це передбачені нормами конституційного права заходи державного впливу, що застосовуються до винного суб'єкта у разі притягнення його до конституційно-правової відповідальності.

Конституційно-процесуальне право — це система процесуально-правових норм, які закріплюють, регулюють та охороняють порядок суспільних відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією суб'єктами конституційних відносин своїх прав і обов'язків, які складаються в процесі організації і здійснення верховної державної влади.

Конституційно-процесуальний строк — це період часу, протягом якого повинна бути вчинена певна процесуальна дія сторонами й іншими учасниками конституційного процесу, органами, що виконують рішення органів конституційної юрисдикції.

Конституційно-процесуальні відносини — це врегульовані нормами конституційно-процесуального права суспільні відноси-

ни, які виникають з приводу реалізації встановлених нормами конституційно-процесуального права суб'єктивних юридичних прав і суб'єктивних юридичних обов'язків, носіями яких виступають учасники цих відносин.

Конституційно-процесуальні норми — це загальнообов'язкові, формально визначені правила поведінки загального характеру, встановлені або санкціоновані державою як регулятор суспільних відносин, що становлять предмет конституційно-процесуального права та забезпечуються усіма юридично обґрунтованими заходами і засобами державного-правового впливу. Вони встановлюють порядок застосування норм конституційного матеріального права, адже містять правила поведінки суб'єктів права, яких вони мають додержуватися при реалізації належних їм прав і обов'язків.

Конституціоналізм (фр. *constitutionnalisme*; від лат. *constitutio* — устрій, установлення, положення) — політико-правова ідеологія, історично пов'язана з феноменом конституції як основного закону держави, що проявляється у комплексі методів управління державними справами, притаманних практиці відповідного регулювання суспільних відносин, які характерні для режиму державного правління, обмеженого конституцією як нормативним актом держави з найвищою юридичною силою.

Конституція (лат. *constitutio* — устрій) — це основний закон держави, який закріплює державний та суспільний лад, порядок організації і здійснення державної влади, визначає основні державно-правові інститути, порядок їх організації та компетенцію, принципи взаємовідносин особи і держави і, таким чином, встановлює принципи регулювання суспільних відносин.

Консультативний (лат. *consulere* — радитися) **референдум** — це дорадче опитування громадян з метою виявлення їх волі при вирішенні важливих питань загальнодержавного та місцевого значення. Рішення консультативного референдуму жодної юридичної сили не має, однак результати дорадчого опитування громадян розглядаються і враховуються при прийнятті рішень відповідними державними органами, хоч таке врахування, звичайно, не є обов'язковим.

Континуїтет (лат. *continuitas* — безперервність) — це правило парламентської процедури, за яким у разі незатвердження законопроекту до кінця парламентської сесії, на розгляд якої він був внесений,

розгляд його має бути поновлено з відповідної стадії на наступній сесії. Отже, закінчення сесії лише призупиняє, а не перериває законодавчий процес.

Контрасигнація (лат. *contra* — проти + *signare* — підписувати) — це правовий інститут конституційного права, зміст якого полягає у тому, що посадова особа (прем'єр-міністр або міністр), яка скріпила своїм підписом акт глави держави, свідомо бере на себе політичну і юридичну відповідальність за цей акт і його виконання.

Кооптація (лат. *cooptatio* — дообрання) — це процедура введення нових членів у виборний колегіальний орган влади без звернення до органу, який встановив його первинний склад. Це є також один з механізмів селекції правлячої владної еліти, поповнення пануючих у суспільстві соціальних груп.

Корупційні діяння — це діяння, що передбачають незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості, одержання кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством.

Корупція (лат. *corruptio* — псування, розбещування, підкуп) — це діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг.

Куріальна (лат. *curia* — місце громадських зібрань) **виборча система** — це система виборів у представницькі установи по виборчих куріях, яка обмежує виборчі права одних груп населення і надає переваги іншим за майновою, соціальною, расовою, професійною, мовною, релігійною чи іншою належністю. Для кожної курії встановлюються певні норми представництва і відповідно до них створюються виборчі округи.

— Л —

Легалізація (лат. *legalis* — правовий, юридичний; від фр. *legalisation* — засвідчення, узаконення) **об'єднань громадян** — це офіційне

визнання об'єднань громадян з боку державних органів, що здійснюється шляхом їх реєстрації або повідомлення про заснування.

Легіслатура (фр. *legislature*, від лат. *lex (legis)* — закон + *lator* — той, що вносить, пропонує) — це встановлений законом строк повноважень представницького органу публічної влади (у вітчизняному законодавстві вимірюється скликаннями).

— М —

Мажоритарна (фр. *majorité* — більшість) **виборча система** — це система виборів, яка базується на принципі, за якого обраними вважаються ті кандидати, які одержали передбачену законом більшість голосів виборців виборчого округу, в якому вони балотувалися; решта ж кандидатів вважаються необраними.

Мандатарій — особа, яка одержала мандат.

Мандатна система голосування — це система, за якою кожен голосуючий може мати кілька голосів, відповідно до чисельності організації, яку він представляє.

Маніфестація (лат. *manifestatio* — виявлення, прояв) — це публічний масовий виступ для проголошення ідей, солідарності, протесту, що здійснюється шляхом зібрань прихильників певної ідеї, одностумців, через скандування лозунгів, закликів, виголошення промов, і проводиться у формі зборів, мітингів, походів чи демонстрацій.

Міністерство (лат. *ministerium* — служба, посада) — це галузевий орган державного управління, що є центральним органом виконавчої влади, керівник якого входить до складу уряду.

Міністр (фр. — *ministre*, від лат. *minister* — слуга) — це посадова особа, яка є членом уряду і, як правило, очолює профільне міністерство (виняток в Україні становить Міністр Кабінету Міністрів, який очолює Секретаріат Уряду).

Місцеве самоврядування — це особливий вид управління, реалізація гарантованого законом права територіальних спільнот громадян і органів, яких вони обирають, самостійно, під свою відповідальність і від свого імені вирішувати всі питання місцевого значення, діючи в рамках закону і виходячи з інтересів населення. В Україні місцеве самоврядування визнається гарантованим державою правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міс-

та — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцевий референдум — це форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення (голосування).

Мітинг (англ. *meeting* — збори, зустріч) — це мирне публічне зібрання громадян з метою вияву свого ставлення чи позиції до внутрішньої чи зовнішньої політики держави, рішень органів публічної влади та їх посадових осіб і висунення вимог щодо проведення цієї політики або вжиття заходів у зв'язку з певними подіями внутрішньодержавного чи міжнародного життя.

— Н —

Наука конституційно-процесуального права — це галузева юридична наука, що являє собою цілісну систему знань, концепцій та ідей з приводу реалізації суб'єктами конституційно-правових відносин своїх прав та обов'язків, які складаються в процесі організації і здійснення публічної влади.

Народна ініціатива — це форма безпосередньої демократії, змістовно пов'язана з прийняттям парламентом відповідних законодавчих актів і внесенням змін до конституції, а також проведенням референдуму. Народна ініціатива є оформленою відповідно до положень закону вимогою встановленої законом кількості громадян України, які мають право голосу, до глави держави, оголосити референдум для вирішення того чи іншого питання державного чи суспільного життя.

Народний депутат (лат. *deputatum* — визначений) **України** — це представник Українського народу у Верховній Раді України, обраний і уповноважений народом протягом строку своїх депутатських повноважень виконування завдання, покладені на нього законом, зокрема виражати і захищати суспільні інтереси та інтереси окремих громадян, брати активну участь у здійсненні законодавчої, установчої, контрольної, зовнішньополітичної та інших функцій парламенту України.

Невідкладні законопроекти — це законопроекти, визначені Президентом України або рішенням Верховної Ради України як такі, що підлягають розгляду в позачерговому порядку.

Нуліфікація (лат. *nullificatio* — зневага) — позбавлення правової сили певних нормативно-правових актів через процедуру їх офіційного скасування.

— О —

Об'єднання громадян — це добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод.

Об'єкти конституційно-процесуальних відносин — це соціальні явища, з приводу яких суб'єкти конституційно-правових відносин вступають у відносини з приводу реалізації їх взаємних прав і обов'язків, визначених нормами конституційного матеріального права.

Об'єктивне виборче право — це сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у зв'язку з формуванням виборчих органів публічної влади, а також взаємовідносини між виборцями та відповідними виборчими органами, які забезпечують організацію і проведення виборів.

Обов'язковий референдум — це референдум, проведення якого є обов'язковим для вирішення визначених законом питань.

Одномандатний виборчий округ — це виборчий округ, від якого може бути обрано лише одного кандидата.

Омбудсман (швед. *ombudsman* — уповноважена людина) — це посадова особа, уповноважена Верховною Радою України здійснювати від імені парламенту України контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Офіційні спостерігачі — це особи, які є суб'єктами виборчого процесу, представляють кандидатів та партії (блоки), які висунули кандидатів, що здійснюють публічний контроль за додержанням виборчого законодавства усіма суб'єктами виборчого процесу і за безперешкодною реалізацією виборцями своїх прав на вільне волевиявлення.

— П —

Парафування міжнародного договору (фр. *paraphe* — розчерк, скорочений підпис) — це підтвердження автентичності тексту міжнародного договору ініціалами уповноважених посадових осіб, які представляють держави — сторони даного договору.

- Парламент** (фр. *parler* — розмовляти) — це загальнодержавний (загальнонаціональний) представницький орган державної влади, основним завданням якого є вираз волі народу шляхом прийняття законів, які регулюють найважливіші суспільні відносини, а також здійснення в межах своєї компетенції контролю за діяльністю виконавчої влади.
- Парламентаризм** (фр. *parlementarisme* — парламентська система) — це організація державної влади, для якої характерним є визнання провідної або істотної ролі парламенту в управлінні державними справами.
- Парламентарій** — обраний відповідно до закону представник народу у парламенті.
- Парламентська більшість** — це коаліція депутатських фракцій, що має у своєму складі більшість від загального складу парламенту, що дає їй право і можливість здійснювати контроль за його роботою, а також брати безпосередню участь у формуванні персонального складу уряду.
- Парламентська комісія** (лат. *comitialis* — той, що належить до народних зборів) — уповноважена парламентом група осіб — членів парламенту, створена для виконання певного доручення чи попередньої розробки певного питання.
- Парламентська опозиція** (лат. *oppositio* — протиставлення) — це одна або кілька депутатських фракцій і груп у парламенті, які мають політичну платформу (політичні погляди, ідеологію, програму дій і політичний курс), протилежну тій, що представляє правляча політична сила чи коаліція таких політичних сил, а відтак, не беруть участі у формуванні уряду та інших органів виконавчої влади, формування яких належить до компетенції парламенту, послідовно критикують уряд з метою в будь-який момент замінити чинний уряд власним.
- Парламентська сесія** (лат. *sessio* — сидіння, засідання) — це регулярне зібрання народних депутатів України відповідного скликання, що проводиться у визначений час, у визначеному місці і за встановленою законом процедурою.
- Парламентське право** — це особлива система юридичних принципів і норм, політичних правил і традицій, що регулюють внутрішній устрій парламенту й пов'язані з ним організаційні відносини, регламентують процес парламентської діяльності, визначають поряд-

док здійснення парламентських процедур, обумовлюють характер взаємовідносин з іншими державними органами влади та безпосередньо з виборчим корпусом, який формує представницьку владу, що його формально уособлює.

Парламентський комітет (лат. *committere* — доручати) — це орган Верховної Ради України, який утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій.

Парламентський контроль — це особливий вид державного контролю, який здійснюється Верховною Радою України на підставі та у межах, визначених Конституцією і законами України, що дає змогу парламентові отримувати достовірну й об'єктивну інформацію про фактичне виконання своїх обов'язків і повноважень відповідними органами влади та їх посадовими особами, належним чином реагувати на виявлені порушення і, відтак, спрямований на забезпечення конституційної законності та державної дисципліни у сферах їх безпосередньої владно-управлінської діяльності.

Парламентські процедури — це встановлений нормами права порядок розгляду і прийняття рішень у парламенті.

Парламентські слухання — це процедурні заходи, що проводяться у Верховній Раді України з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання.

Парламентські читання — це одна із стадій законодавчого процесу, що полягає в обговоренні проектів законів та інших нормативно-правових актів на пленарних засіданнях парламенту.

Пасивне (лат. *passivus* — бездіяльний) **виборче право** — це право громадянина бути обраним до органів публічної влади.

Передвиборна агітація (лат. *agitatio* — приведення в рух, спонукання) — це гарантоване законом право суб'єктів виборчого процесу на поширення серед громадськості своїх ідей, політичних лозунгів та ідеології з метою політичного впливу на електорат, що являє собою комплекс заходів, які проводяться з метою спонукання виборців до голосування на підтримку тих чи інших суспільно-політичних сил в країні і відбуваються у формі публікації агітаційних матеріалів у засобах масової інформації, розповсюдження виборчих листівок, розклеювання виборчих плакатів, публічних

закликів голосувати за чи проти кандидатів, а також у формі публічних дебатів, дискусій, “круглих столів”, прес-конференцій, інтерв’ю, виступів, політичної реклами, теленарисів, відеофільмів, інших публікацій та повідомлень про кандидатів, партію (блок), яка висунула кандидата, та в інших формах, що не суперечать чинному законодавству.

Передвиборна програма (гр. *проурáца* — публічна заява, письмове повідомлення, план дій) — це політична платформа кандидата чи політичної партії (виборчого блоку політичних партій) — суб’єктів виборчого процесу, що являє собою стислий виклад основного змісту плану дій і реформ, а також суспільної ідеології, з якою вони виступають в процесі передвиборної агітації і яку зобов’язуються реалізувати у разі здобуття підтримки громадян на виборах, достатньої для набуття права на участь у розподілі державної влади.

Передвиборні дебати (фр. *debattre* — сперечатися) — це форма передвиборної агітації, що проводиться в строки, передбачені законом для проведення такої агітації, і являє собою публічну дискусію між кандидатами на посаду глави держави чи кандидатами у депутати, що проводиться в засобах масової інформації у фіксований час і за заздалегідь встановленим регламентом.

Петиція (лат. *petitio* — прохання) — це право громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення (клопотання) або особисто звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з питань, віднесених до їх повноважень.

Плебіцит (лат. *plebiscitum* — рішення народу) — це узагальнене опитування громадян з метою виявити їхню думку, погляд, волю і позицію щодо соціально значущого питання державного чи громадського життя.

Пленарне засідання (лат. *plenarius* — повний) — це організаційно-правова форма роботи колегіальних представницьких органів публічної влади, що передбачає прийняття рішень шляхом голосування за умови наявності на них встановленого законом кворуму.

Позапартійська опозиція — організований публічний прояв незгоди політичних партій, їх блоків, громадських організацій та їх об’єднань, громадян та їх колективів, спрямований на зміну офіційного політичного курсу країни, політики державних органів та їх посадових осіб, зміни чи скасування певних політичних рішень

влади, зміни у складі певних державних органів або усунення з посади окремих посадових осіб.

Політична партія (лат. *partis* — група осіб, спілка) — це зареєстроване відповідно до закону добровільне об'єднання громадян — прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має на меті сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, участь у виробленні єдиної державної політики, формуванні органів влади і безпосереднє представництво у їх персональному складі.

Політична реклама (лат. *reclamare* — голосно виголошувати) — це форма передвиборної агітації, яка реалізується шляхом розповсюдження спеціальної інформації про кандидатів, а також політичні партії (виборчі блоки політичних партій), що висунули кандидатів, з метою формування відповідної громадської думки і здобуття підтримки виборців під час голосування.

Порядок денний — це коло питань, які виносяться на обговорення колегіального органу публічної влади в порядку проведення засідань, зборів чи сесій цих органів.

Послання Президента — це звернення глави Української держави до народу України або до українського парламенту, в якому викладена його позиція з основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики держави або інформація про важливі рішення глави держави, прийняті ним відповідно до його конституційних повноважень.

Постійні комісії місцевої ради — це органи ради, що обираються з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету.

Право вето (лат. *veto* — забороняю) — це право верховної влади відхиляти, забороняти або припинити введення в дію законопроекту, прийнятого представницькою законодавчою установою. Це право, як правило, належить главі держави, а також верхній палаті парламенту (якщо їх дві) щодо законопроектів, прийнятих нижньою палатою.

Правотворчий процес — це порядок здійснення юридично значущих дій із підготовки, прийняття та опублікування нормативних актів, які процесуально оформлені, юридично опосередковані і носять офіційний характер.

Правотворчість — це організаційнооформлена діяльність держави із піднесення державної волі до рівня закону шляхом виявлення потреб у нормативно-правовому регулюванні певного типу суспільних відносин і створення у відповідності з цими потребами нових правових норм, зміни й скасування діючих. Правотворчість є діяльністю із підготовки, затвердження і опублікування нормативних актів, що здійснюється компетентними органами держави.

Преамбула (від пізньолат. *preambulus* — той, що йде попереду, пере-дує) — це вступна або передмовна частина конституції чи іншого законодавчого акта, декларації чи міжнародного договору, в якій викладено принципи положення, обставини, мотиви, аргументи та цілі прийняття відповідного акта чи укладення договору.

Президент (лат. *praesidere* — сидіти попереду, головувати) **України** — це глава Української держави, що виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету й територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, втілює національну єдність і наступність державної влади, займає найвищу сходинку в державній ієрархії та здійснює верховне представництво держави у внутрішньополітичних й зовнішньополітичних відносинах, обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

Прем'єр-міністр України — це глава Уряду України, який призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України, що вноситься за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України або депутатської фракції у парламенті, яка володіє правами такої коаліції, керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

Преюдиціальність (лат. *praejudicium* — попереднє рішення) — це презумпція, якою користується рішення Конституційного Суду України, що виключає можливість заперечення судами загальної юрисдикції будь-яких інстанцій юридичної вірогідності доведених в процесі конституційного провадження фактів при розгляді ними позовів у зв'язку з правовідносинами, що виникли внаслідок дії нормативного акта, неконституційність якого була встановлена в порядку конституційного судочинства.

Принципи (лат. *principium* — початок, першооснова) **виборчого права** — це умови його визнання і здійснення, які у своїй системній єдності забезпечують реальний характер волевиявлення народу і легітимність виборних органів публічної влади.

Промульгація (лат. *promulgatio* — публічне оголошення) — це публікація закону в офіційних друкованих виданнях.

Пропорційна (лат. *pro-portio* — співвідношення, співрозмірність) **виборча система** — це виборча система, яка вимагає розподілу депутатських мандатів між політичними партіями (виборчими блоками партій) пропорційно кількості голосів виборців, зібраних кожною з них у межах відповідного виборчого округу.

Професійні спілки — це добровільні неприбуткові громадські організації, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної діяльності, і утворюються для здійснення й захисту трудових і соціально-економічних прав та інтересів працюючих.

— Р —

Ратифікація (фр. *ratification*; від пізньолат. *ratificatio* — затвердження) — це надання вищим органом державної влади згоди на обов'язковість міжнародного договору, внаслідок чого останній стає обов'язковим для даної держави й імплементується (включається) у її національне законодавство.

Ратифікаційна грамота (гр. *ῥάμμα* — лист, послання) — це міжнародно-правовий документ, яким засвідчується факт надання згоди на обов'язковість міжнародного договору для даної держави, видається на підставі акта відповідного органу державної влади, яким надано цю згоду, підписується главою держави чи уряду або головою парламенту, скріплюється підписом глави зовнішньополітичного відомства цієї країни і передається іншій державі — стороні цього договору — в обмін на аналогічну грамоту з боку цієї держави.

Рахункова палата — це постійно діючий орган контролю, який утворюється Верховною Радою України для здійснення контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх цільовим і раціональним використанням.

Реалізація конституційних прав і свобод — це конституційний процес, який являє собою передбачений і врегульований нормами

конституційного права юридичний механізм забезпечення кожному громадянину тих матеріальних й духовних благ, що є основою належних йому суб'єктивних прав, а також охорони і захисту цих прав від будь-яких протиправних посягань.

Регламент (фр. *Règlement* — упорядкування, врегулювання, розпорядження, припис; від лат. *regula* — правило) — це нормативно-правовий акт, яким визначається порядок діяльності колегіального органу публічної влади, зокрема встановлюється порядок проведення зборів, засідань чи зібрань його членів.

Резолюція (лат. *resolutio* — дозвіл, розв'язання) — це акт, який відповідно до Конституції України приймається Верховною Радою України в разі висловлення недовіри Кабінету Міністрів України, що має наслідком його відставку.

Референдне об'єктивне право — це сукупність якісно однорідних норм конституційного права та норм інших галузей права, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з безпосередньою реалізацією народного суверенітету шляхом проведення всеукраїнського та місцевих референдумів.

Референдне суб'єктивне право — це гарантоване Конституцією та законом право громадян України брати участь у прямому народному волевиявленні.

Референдний процес — це інститут конституційного права, що об'єднує конституційно-правові та інші галузеві норми права, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з ініціюванням, організацією та проведенням всеукраїнського і місцевих референдумів, а також реалізацією їх рішень на практиці.

Референдум (лат. *referendum* — те, що має бути повідомленим) — це прийняття рішень з найважливіших питань державного і громадського життя громадянами України шляхом прямого голосування.

Розпуск парламенту — це легітимне дострокове припинення повноважень парламенту за рішенням глави держави, прийнятим у випадках та порядку, встановлених законом, що тягне за собою припинення повноважень усіх його членів.

Ротація (лат. *rotatio* — обертання, колообіг) — це конституційна процедура, яка полягає у періодичному оновленні певної частини складу парламенту або інших колегіальних органів публічної влади. В Україні принцип ротації застосовується щодо членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, а

також Аудиторської палати України. Щодо депутатів українського парламенту принцип ротації наразі не застосовується.

— С —

Санкція (лат. *sanctio* — непорушний закон, найсуворіша постанова) **конституційно-правової відповідальності** — це комплекс передбачених нормами конституційного права примусових заходів або інших несприятливих наслідків юридичного (особистого та майнового) чи політико-юридичного (громадського) характеру, які можуть бути застосовані державою в особі її органів або безпосередньо народом за його власною волею, висловленою шляхом прямого волевиявлення, за невиконання чи неналежне виконання тих чи інших конституційно-правових приписів.

Спеціальний прокурор — член спеціальної тимчасової слідчої комісії, яка утворюється Верховною Радою України у разі ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту, який здійснює координацію виконання функцій з організації розслідування, підготовки висновку (доповіді) та здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України при проведенні процедури імпічменту. Правовий статус спеціального прокурора законодавством України чітко не визначено.

Спеціальні виборчі дільниці — це виборчі дільниці, що утворюються у стаціонарних лікувальних закладах, на судах, які перебувають в день голосування у плаванні під Державним Прапором України, на полярних станціях України, в установах кримінально-виконавчої системи та в інших місцях тимчасового перебування виборців з обмеженими можливостями пересування.

Спеціальні слідчі — три особи, що включаються до складу спеціальної тимчасової слідчої комісії, яка утворюється Верховною Радою України у разі ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту. Правовий статус спеціальних слідчих законодавством України докладно не визначено.

Спікер (англ. *speaker* — особа, що говорить) — це головна посадова особа однопалатного парламенту або нижньої палати двопалатного парламенту, що головує на парламентських засіданнях, керує дебатами депутатів, координує діяльність парламенту та його органів, контролює дотримання парламентських процедур, забез-

печує додержання парламентської етики і дисципліни, підписує прийняті парламентом акти і представляє парламент у відносинах з іншими органами влади держави та органами влади іноземних держав. В Україні функції спікера виконує Голова Верховної Ради України.

Справа законопроекту — це реєстр, що містить документи, внесені в порядку законодавчої ініціативи, документи, підготовлені в процесі розробки, розгляду, доопрацювання, прийняття відповідного законопроекту, а також документи, які підготовлені органами Верховної Ради, державними органами, установами і організаціями за зверненням парламенту з приводу цього законопроекту.

Стадії виборчого процесу — це етапи організації і проведення виборів, в межах яких здійснюються передбачені законом виборчі дії, а також виборчі процедури, що забезпечують реалізацію виборчих прав громадян та інших учасників виборів, цілісність, завершеність і легітимність виборчого процесу при формуванні представницького органу публічної влади.

Стадії конституційного процесу — це сукупність взаємопов'язаних дій суб'єктів конституційного права, встановлених його процесуальними нормами, які складають певну частину конституційного процесу.

Стадії референдного процесу — це сукупність низки нормативно визначених послідовних дій, спрямованих на реалізацію права громадян на участь у референдумі.

Суб'єктивне виборче право — це гарантоване державою і закріплене в Конституції право громадянина держави обирати та бути обраним до її органів, а також до органів місцевого самоврядування. Це право слід розуміти як встановлене Конституцією та законами України право громадянина України брати участь у всіх видах виборів на всіх стадіях їх організації, підготовки і проведення.

Суб'єкти конституційно-процесуальних відносин — це індивідуальні та колективні суб'єкти права, які використовують свою конституційну правосуб'єктність для реалізації належних їм суб'єктивних юридичних прав і суб'єктивних юридичних обов'язків, визначених нормами конституційного права.

Таємне голосування — це спосіб прийняття відповідних рішень органами влади, тип голосування на виборах до цих органів, що здійснюється за допомогою бюлетенів для голосування і за якого виключається можливість контролю за волевиявленням особи, що бере участь у такому голосуванні.

Територіальна громада — це первинна ланка місцевого самоврядування, під якою слід розуміти сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Тимчасова слідча комісія ВР — це колегіальний орган Верховної Ради України, що утворюється з числа народних депутатів України для здійснення парламентського контролю шляхом проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес.

Тимчасова спеціальна комісія ВР — це колегіальний орган Верховної Ради України, який формується з числа народних депутатів України для підготовки і попереднього розгляду питань, доопрацювання проектів законів та інших актів Верховної Ради, вивчення чи дослідження питань, віднесених до компетенції парламенту, що утворюється на визначений парламентом термін і припиняє свою роботу за результатами обговорення результатів своєї діяльності у відповідних комітетах та на парламентському пленарному засіданні.

Тимчасові контрольні комісії місцевої ради — це органи ради, які обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування.

Тіньовий уряд — це уряд, який діє неформальним шляхом, формується представниками депутатської меншості у представницькому органі публічної влади і, представляючи інтереси парламентської позиції, є по суті кадровим резервом чинного уряду, оскільки готовий замінити його власним особовим складом у разі припинення діяльності останнього внаслідок припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у парламенті чи депутатської фракції з правами коаліції, яка його сформувала, або перемоги тих політичних сил, які він представляє, на наступних парламентських виборах.

— У —

Узурпація (лат. *usurpatio* — захоплення, заволодіння) **державної влади** — це насильницьке повалення конституційного ладу, незаконне захоплення державної влади, її присвоєння будь-якою партією, організацією, громадським діячем, посадовою особою чи державним органом, яким така влада або відповідний обсяг владних повноважень за конституцією і законами держави не належать, або зловживання належною їм легітимною владою з використанням в протизаконних цілях шляхом перевищення наданих законом владних повноважень.

Український народ — це сукупність громадян України усіх національностей, що визначається українською етнічною спільнотою, яка становить його більшість і є титульною нацією, виступає носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі, здійснює її безпосередньо і через органи публічної влади, визначає і змінює конституційний лад в Україні, є суб'єктом права власності на природні ресурси загальнодержавного значення, має своєю спільною справою захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки, позиціонується в якості пріоритетного суб'єкта політичної системи українського суспільства.

Уряд — це вищий колегіальний орган виконавчої влади держави, що формується парламентом відповідно до волі представлених у його складі політичних партій, які мають встановлену законом більшість, або главою держави на його власний розсуд, або ними спільно.

Урядовий комітет — це урядовий орган, що створюється для забезпечення ефективної реалізації повноважень Кабінету Міністрів України, координації дій органів виконавчої влади, попереднього розгляду проектів нормативно-правових актів, проектів концепцій, інших документів, що подаються на розгляд Уряду.

— Ф —

Факультативний (фр. *facultative* — вільний, необов'язковий) **референдум** — це референдум, проведення якого є одним з можливих, але не обов'язкових шляхів вирішення тих чи інших питань загальнодержавного чи місцевого значення.

Фальсифікація (від пізньолат. *falsificatio* — підроблення) **виборів** — це дія або комплекс дій, що виражаються в умисному спотворенні, викривленні, перекрученні, підтасуванні або завідомо неправильному тлумаченні чи неправдивому висвітленні подій і фактів виборчого процесу, які здійснюються шляхом підроблення виборчих документів, через приписування або завідомо неправильний підрахунок голосів чи результатів голосування на виборах, що суттєво впливає на характер волевиявлення громадян, які взяли участь у цих виборах.

— Ц —

Центральна виборча комісія — це незалежний постійно діючий колегіальний державний орган, який забезпечує організацію підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, а також всеукраїнських референдумів і здійснює консультативно-методичне забезпечення виборів до місцевих рад, сільських, селищних, міських голів і проведення місцевих референдумів, чим забезпечує здійснення передбачених законом принципів і засад виборчого процесу, реалізацію виборчих прав громадян.

Церемонія (лат. *caeremonia* — шанування, культ) — це офіційний урочистий акт, що проводиться за встановленою правовими нормами процесуальною процедурою (церемоніалом). До офіційних державних церемоній належать, зокрема, церемонія вступу на пост новообраного Президента України, церемонія відкриття першої сесії новообраної Верховної Ради України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

Нормативні джерела

1. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року № 2542 – III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189.
2. Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 року // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1986. – № 17. – Ст. 343.
3. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року № 55 – XII // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
4. Документ Копенгагенського совещання Конференції по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г. // Международные акты о правах человека. Сборник документов. – М.: ИНФРА-М-НОРМА, 1999.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
6. Загальна Декларація прав людини від 10 грудня 1948 року // Документи ООН/PES/217A.
7. Закон України “Про альтернативну (невійськову) службу” від 12 грудня 1991 року № 1975 – XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 15. – Ст. 188.
8. Закон України “Про благодійництво та благодійні організації” від 16 вересня 1997 року № 531/97 – ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 46. – Ст. 292.
9. Закон України “Про боротьбу з корупцією” від 5 жовтня 1995 року № 356/95 – ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.
10. Закон України “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим” від 10 лютого 1998 року № 90/98 – ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 29. – Ст. 191.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

11. Закон України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 6 квітня 2004 року № 1667 – IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 30–31. – Ст. 382.
12. Закон України “Про вибори народних депутатів України” від 25 березня 2004 року № 1665 – IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 27–28. – Ст. 366.
13. Закон України “Про вибори Президента України” від 18 березня 2004 року № 474 – XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 14. – Ст. 81.
14. Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про вибори народних депутатів України” та деяких інших законодавчих актів України (щодо порядку проведення позачергових виборів до Верховної Ради України та заміщення народних депутатів України, повноваження яких були достроково припинені)” від 1 червня 2007 року № 1114 – V // Офіційний вісник України. – 2007. – № 41. – Стор. 8. – Ст. 1613.
15. Закон України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року № 2222 – IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
16. Закон України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” від 3 липня 1991 року № 1286 – XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 33. – Ст. 443.
17. Закон України “Про громадянство України” від 18 січня 2001 року № 2235 – III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.
18. Закон України “Про Державний реєстр виборців” від 22 лютого 2007 року № 698 – V // Голос України. – 2007. – № 53.
19. Закон України “Про військовий обов’язок і військову службу” від 25 березня 1992 року № 2232 – XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 385.
20. Закон України “Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим” від 23 грудня 1998 року № 350 – XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 5–6. – Ст. 43.
21. Закон України “Про звернення громадян” від 2 жовтня 1996 року № 393/96 – ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
22. Закон України “Про Кабінет Міністрів України” від 16 травня 2008 року № 279 – VI // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 17. – Стор. 3. – Ст. 557.
23. Закон України “Про комітети Верховної Ради України” від 4 квітня 1995 року від № 116/95 – ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.

24. Закон України “Про Конституційний Суд України” від 16 жовтня 1996 року № 422/96 – ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.
25. Закон України “Про міжнародні договори України” від 29 червня 2004 року № 1906 – IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.
26. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року № 280/97 – ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
27. Закон України “Про молодіжні та дитячі громадські організації” від 1 грудня 1998 року № 281 – XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 1. – Ст. 2.
28. Закон України “Про об’єднання громадян” від 16 червня 1992 року № 2460 – XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
29. Закон України “Про особливості звільнення з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності” від 8 липня 2005 року № 2783 – IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 34. – Ст. 444.
30. Закон України “Про політичні партії в Україні” від 5 квітня 2001 року № 2365 – III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. 118.
31. Закон України “Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України” від 18 березня 2004 року № 1625 – IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 354.
32. Закон України “Про правонаступництво України” від 12 вересня 1991 року № 1543 – XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 46. – Ст. 617.
33. Закон України “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” від 15 вересня 1999 року № 1045 – XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – Ст. 397.
34. Закон України “Про Рахункову палату” від 11 липня 1996 року № 315/96 – ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 43. – Ст. 212.
35. Закон України “Про статус депутатів місцевих рад” від 11 липня 2002 року № 93 – IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 40. – Ст. 290.
36. Закон України “Про статус народного депутата України” від 17 листопада 1992 року № 2790 – XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

37. Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ” від 15 січня 1999 року № 401 – XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.
38. Закон України “Про тимчасове виконання обов’язків посадових осіб, яких призначає на посаду за згодою Верховної Ради України Президент України або Верховна Рада України за поданням Президента України” від 10 грудня 1997 року № 709/97 – ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 14. – Ст. 59.
39. Закон України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” від 23 грудня 1997 року № 776/97 – ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.
40. Закон України “Про Центральну виборчу комісію” від 30 червня 2004 року № 1932 – IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 36. – Ст. 448.
41. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96 – ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
42. Міжнародний пакт про громадянські й політичні права від 16 грудня 1966 року // Документи ООН А/RES/2200 А (XXI).
43. Постанова Верховної Ради України “Про деякі питання нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України” від 8 квітня 2008 року № 247 – VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 19–20. – Ст. 211.
44. Постанова Верховної Ради України “Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України” від 13 жовтня 1995 року № 379/95 – ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 37. – Ст. 283.
45. Постанова Верховної Ради України “Про проведення всеукраїнського референдуму в питанні про проголошення незалежності України” від 11 жовтня 1991 року № 1660 – XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 48. – Ст. 663.
46. Постанова Верховної Ради Української РСР “Про проголошення незалежності України” від 24 серпня 1991 року № 1427 – XII // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 38. – Ст. 502.
47. Рішення Конституційного Суду України “Про Регламент Конституційного Суду України” від 5 березня 1997 року // Офіційні вісник України. – 1997. – № 20. – Стор. 87.
48. Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/98 від 07.07.1998 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 27. – Стор. 139.
49. Рішення Конституційного Суду України № 4-рп/99 від 19.05.1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 20. – Стор. 283.
50. Рішення Конституційного Суду України № 9-рп/1999 від 27.10.1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 44. – Стор. 71.

51. Рішення Конституційного Суду України № 4-рп/2000 від 11.04.2000 р. // Офіційний вісник України. — 2000. — № 16. — Стор. 122, ст. 679.
52. Рішення Конституційного Суду України № 4-рп/2001 від 19.04.2001 р. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 28. — Стор. 109, ст. 1379.
53. Рішення Конституційного Суду України № 4-рп/2002 від 20.03.2002 р. // Вісник Конституційного Суду України. — 2002. — № 2. — Стор. 6.
54. Рішення Конституційного Суду України № 17-рп/2002 від 17.10.2002 р. // Вісник Конституційного Суду України. — 2002. — № 5. Стор. 11.
55. Рішення Конституційного Суду України № 12-рп/2003 від 26.06.2003 р. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 28. — Стор. 119, ст. 1381.
56. Рішення Конституційного Суду України № 16-рп/2003 від 14.10.2003 р. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 46. — Стор. 13, ст. 2388.
57. Рішення Конституційного Суду України № 4-рп/2008 від 01.04.2008 р. // Офіційний вісник України. — 2008. — № 28. — Стор. 150, ст. 904.
58. Указ Президента України “Питання організації виконання Закону України “Про громадянство України” від 27 березня 2001 року № 215/2001 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 13. — Стор. 19, ст. 533.
59. Указ Президента України “Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності” від 10 червня 1997 року № 503/97 // Офіційний вісник України. — 1997. — № 24. — Стор. 11.

Літературні джерела

1. *Авакьян С. А.* Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. — М.: Изд-во МГУ, 2001.
2. *Алебастрова А. И.* Проблемы формирования теоретической конструкции института конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. — М.: Изд-во МГУ, 2001.
3. *Бентам Иеремия.* Тактика законодательных собраний. — СПб., 1907.
4. *Боброва І. А.* Ответственность в системе гарантий конституционных норм // Воронеж, 1985.
5. Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією Ю. С. Шемшученка. — К.: Юридична думка. — 2007.
6. *Гагиев А. К.* Развитие конституционных норм: допустимые пределы // Государство и право. — 2000. — № 1.
7. *Герье В. О.* конституции и парламентаризме. — М., 1906.
8. *Дербишайр Д. Денис, Дербишайр Ян.* Политические системы мира: в 2-х т.: Пер. с англ. — М.: РИПОЛ КЛАССИК, 2004.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

9. *Кислий Павло, Вайз Чарльз.* Становлення парламентаризму в Україні: на тлі світового досвіду. — К.: Абрис, 2000.
10. *Колодій А. М., Олійник А. Ю.* Права людини і громадянина в Україні. — К.: Юрінком Інтер, 2004.
11. *Колосов І. І.* Конституционная ответственность — самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. — 1997. — № 4.
12. Конституційно-правові засади становлення української державності // В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, О. Г. Данильян та ін. — Х.: Право, 2003.
13. Конституція України: текст Основного Закону з офіційними тлумаченнями Конституційного Суду // Огляд і коментарі В. Ф. Погорілка та В. Л. Федоренка. — К.: Наукова думка, 2006.
14. *Котляревський С.* Сущность парламентаризма // Юридический вестник. — 1913. — Кн. 2.
15. *Красникова А.* Конституционная ответственность в современном украинском конституционализме // Юридический вестник. — 2001. — № 2.
16. *Лучин В. О.* Конституционные деликты // Государство и право. — 2000. — № 1.
17. *Миль Дж.-Ст.* Представительное правление // Пер. с англ. — СПб., 1863.
18. *Мишин А. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. — 8-е изд. — М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2001.
19. *Мордовец А. С.* Права и конституционная ответственность // Личность и власть: конституционные вопросы. Ростов-на-Дону, 1995.
20. Национальные парламенты мира: энцикл. справ. // А. Х. Саидов; Рос. акад. наук, Ин-т государства и права. — М.: Волтерс Кливер, 2005.
21. *Норман Орстин.* Роль законодавчої влади в демократичному суспільстві. — Vienna: USIS, 1995.
22. Політологія: Підручник: Вид. 2-ге, перероб. та доп. — Київ: Центр навчальної літератури, 2005.
23. *Роберт Г. М.* Правила парламентской процедуры: Пер. с англ. — Вашингтон, 1992.
24. Федералист. Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея: Пер. с англ. — М.: Весь Мир, 2000.
25. Хрестоматія з історії держави і права України: Навч. посіб. // Упоряд.: А. С. Чайковський (кер.), О. Л. Копиленко, В. М. Кривоніс та ін. — К.: Юрінком Інтер, 2003.
26. *Червоная С. А., Петросян М. Е.* Америка в зеркале импичмента // США — Канада: Экономика, политика, культура. — 1999. — № 11.
27. *Шон Д. Т.* Конституционная ответственность // Государство и право. — 1995. — № 7.

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

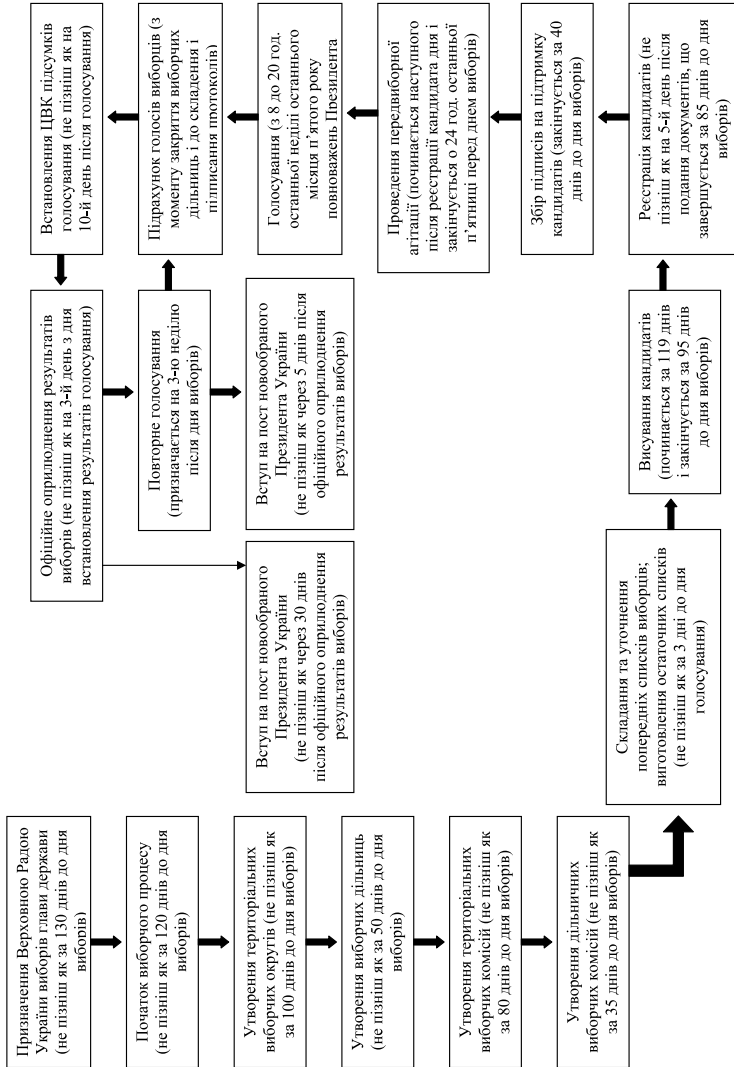
1. *Алебастрова И. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. пособие. — М.: Юриспруденция, 2000.
2. *Балакірева Р. С.* Конституційне право України: Навч. посібник. — К.: Центр навч. л-ри, 2003.
3. *Батанов О. І.* Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні. — К.: Ін Юре, 2003.
4. *Батанов О. В.* Територіальна громада — основа місцевого самоврядування в Україні. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001.
5. *Виборче право України.* Навч. посібник // За ред. В. Ф. Погорілка, М. І. Ставнійчук. — К.: Парламентське вид-во, 2003.
6. *Глухарева Л. И.* Права человека в современном мире. — М.: Юристь, 2003.
7. *Джованні Сарторі.* Порівняльна конституційна інженерія. — К.: Артек, 2001.
8. *Історія держави і права України.* Підручник. — У 2-х т. // За ред. В. Я. Тація, В. Д. Гончаренка. — Том. 2. — К.: Концерн “Видавничий Дім “Ін-Юре”, 2003.
9. *Колодій А. М., Олійник А. Ю.* Державне будівництво і місцеве самоврядування. — К., 2000.
10. Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посібник // М. С. Горшенцова, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін.; За заг. ред. В. О. Ріяки. — 2-е вид., допов. і перероб. — К.: Юрінком Інтер, 2004.
11. Конституційне право України // За ред. професора В. Ф. Погорілка. — К.: Наукова думка, 1999.
12. Конституція України (з офіційним тлумаченням Конституційного Суду України) // Відповід. редакц. С. Б. Чехович. — К.: Ліра-К, 2005.
13. *Кравченко В. В.* Конституційне право України: Навч. посіб. — Вид. 4-те, виправл. та доповн. — К.: Атіка, 2006.

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

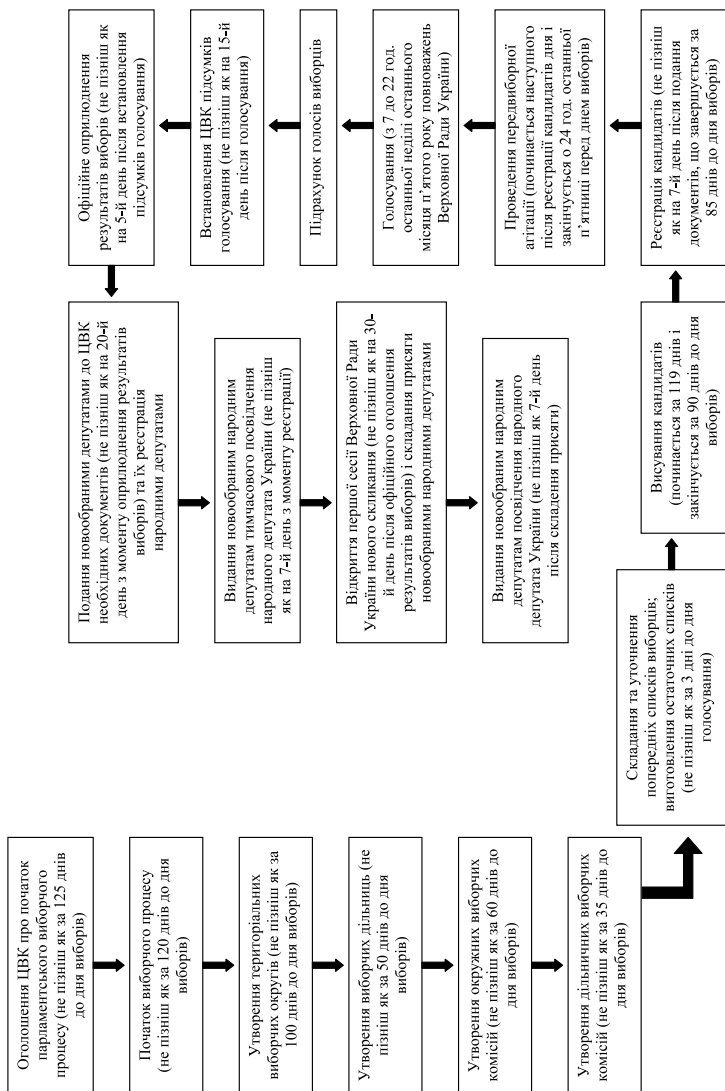
14. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341 — III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 25–26. — Ст. 131.
15. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747 — IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35–36, № 37. — Ст. 446.
16. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073 — X // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1984. — № 51. — Ст. 1122.
17. *Любимов А. П.* Лоббизм как конституционно-правовой институт. М., — 1998.
18. Очерки парламентского права: (Зарубежный опыт) // Под ред. Б. Н. Топорнина. — М., 1993.
19. *Рабинович П. М., Хавронюк М. І.* Права людини і громадянина. — К.: Атіка, 2004.
20. *Рябов С. Г.* Політична теорія держави. — 2-е вид. — К.: Тандем, 1996.
21. *Селиванов А. О.* Права і свободи громадян під захистом Конституційного Суду України: Правові позиції сучасної доктрини конституційного правосуддя. — К.: Логос, 2005.
22. *Совгиря О. В.* Правовий статус парламентської опозиції. Навч. посібник. — К.: Центр навчальної літератури., 2006.
23. *Соколов К.* Этюды о парламентаризме // Вестник права. — 1906. — Кн. 3.
24. Сравнительное конституционное право. — М.: Манускрипт, 1996.
25. *Стецюк П. Б.* Основи теорії конституції та конституціоналізму. Ч. 1: Посіб. для студентів. — Л.: Астролябія, 2003.
26. Сучасна політична філософія. Антологія: Пер. з англ.; Упоряд. Янош Кіш. — К.: Основи, 1998.
27. *Фрицький О. Ф.* Конституційне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — 2-е вид., перероб. та допов.
28. *Чушенко В.* Історичні традиції і форма правління сучасної України // Драгоманівський збірник, Л., 1996.
29. *Шановал В. М.* Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. — К.: Арттек, 1997.

ДОДАТКИ

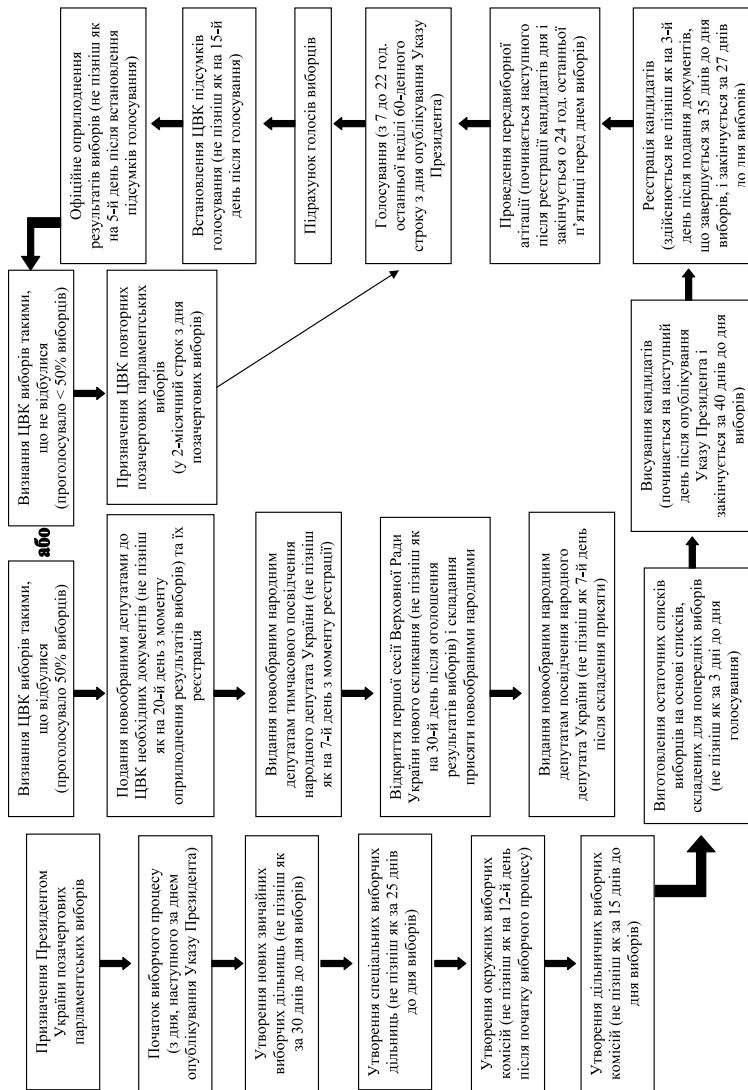
ДОДАТОК 1. Схеми виборчого процесу чергових президентських виборів



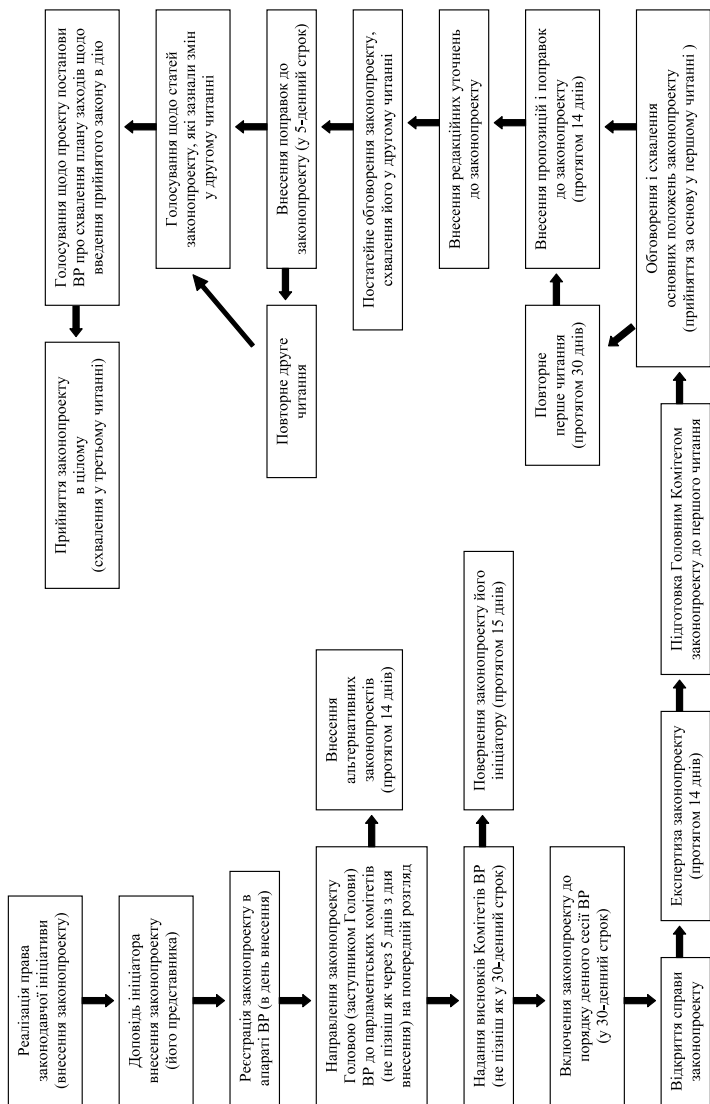
ДОДАТОК 2. Схеми виборчого процесу чергових парламентських виборів



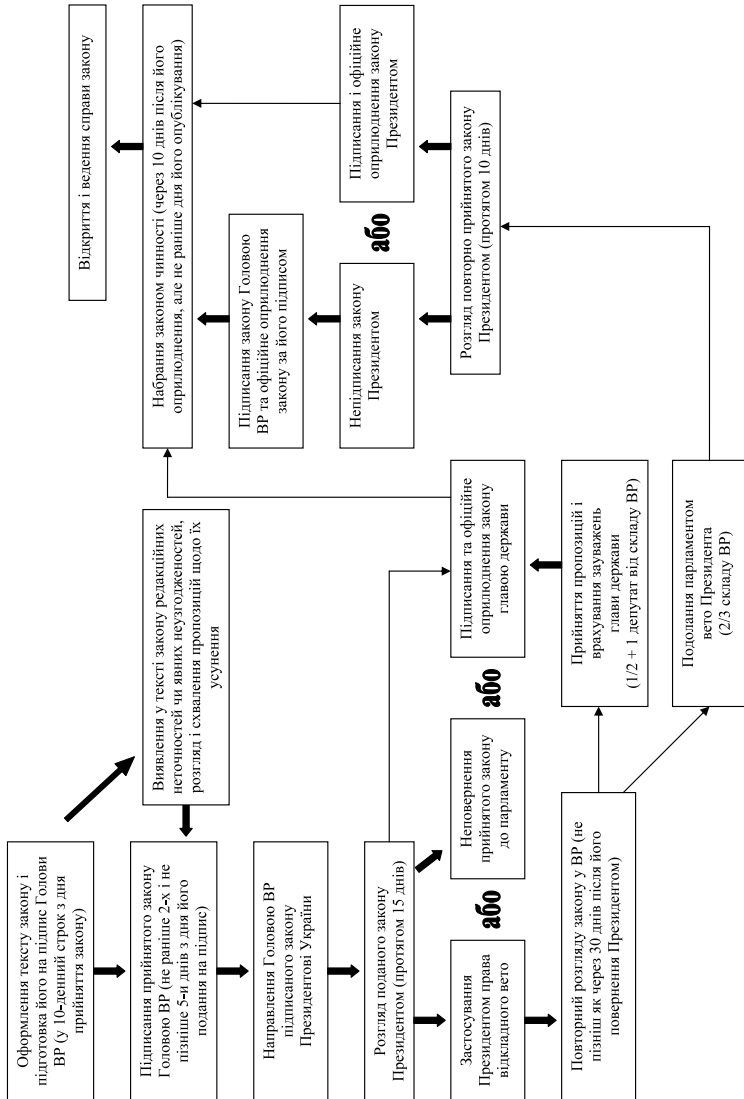
ДОДАТОК 3. Схема виборчого процесу позачергових парламентських виборів



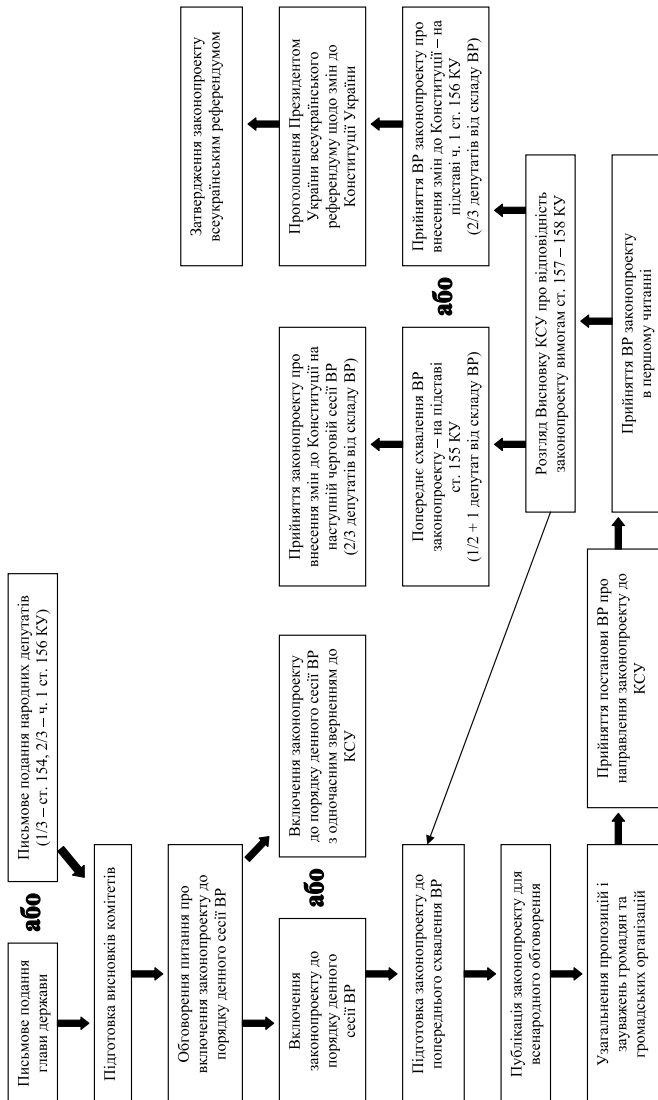
ДОДАТОК 4. Схема законодавчого процесу (ч. 1)



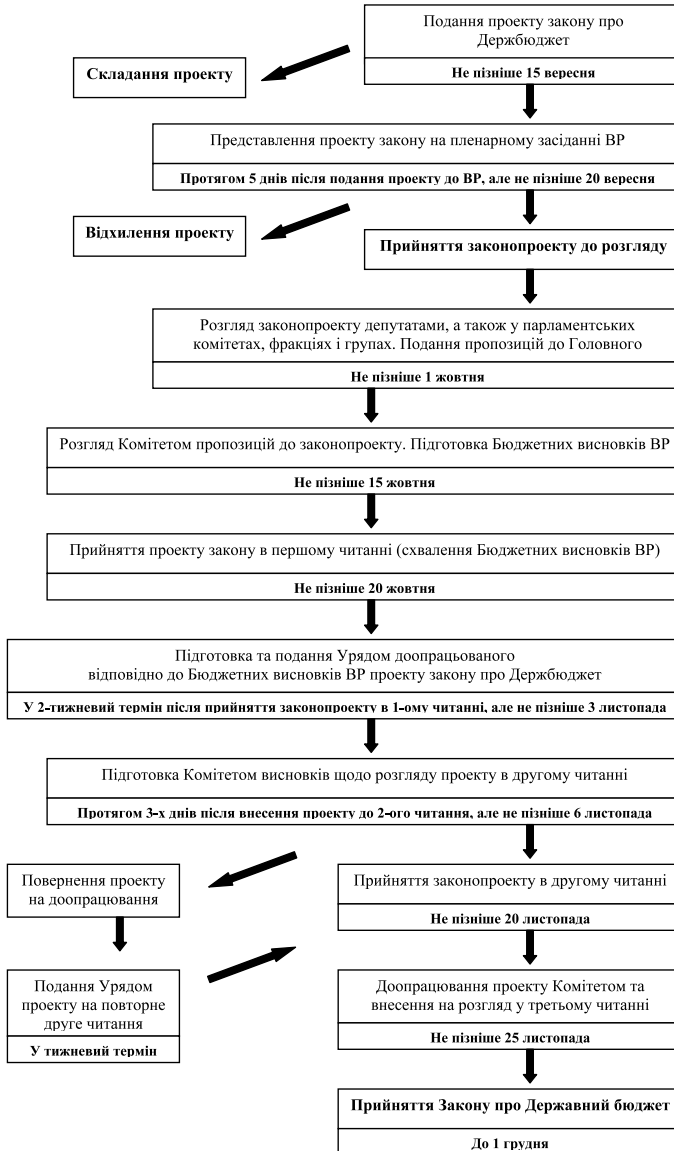
ДОДАТОК 4. Схеми законодавчого процесу (ч. 2)



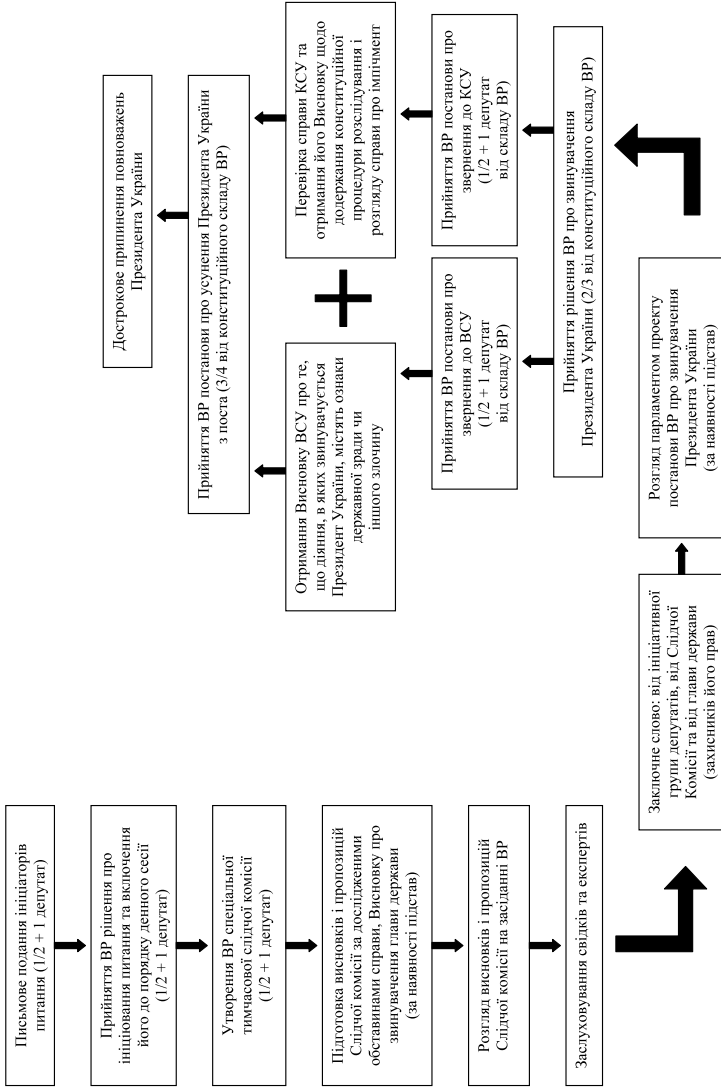
ДОДАТОК 5. Схеми процедури внесення змін до Конституції України



ДОДАТОК 6. Схема бюджетного процесу



ДОДАТОК 7. Схеми процедури імпічменту Президента України



ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	3
------------------------	---

ТЕМА 1. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПРАВА, НАУКА І НАВЧАЛЬНА ДИСЦИПЛІНА .. 8

§ 1. Поняття, предмет і метод конституційно-процесуального права	8
§ 2. Конституційно-процесуальні норми	13
§ 3. Конституційно-процесуальні відносини	18
§ 4. Конституційно-процесуальне право як наука і навчальна дисципліна	21
§ 5. Поняття, зміст і стадії конституційного процесу	24
§ 6. Конституційно-процесуальні строки	32
Запитання для самоконтролю	34

ТЕМА 2. ВИБОРЧИЙ І РЕФЕРЕНДНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ 36 |

§ 1. Державотворчий процес в Україні як передумова реалізації механізмів безпосередньої (прямої) демократії. Проголошення і правове закріплення державного суверенітету України	36
§ 2. Поняття виборчого права. Поняття і види виборів	48
§ 3. Еволюція виборчого права. Поняття і типи виборчих систем	54
§ 4. Загальні засади проведення виборів	71
§ 5. Поняття, принципи і стадії, суб'єкти виборчого процесу	75
§ 6. Територіальна організація виборів	84
§ 7. Утворення виборчих комісій та організація їх роботи	89
§ 8. Складання та уточнення списків виборців. Державний реєстр виборців	108
§ 9. Особливості виборчих процедур на виборах Президента України	124
§ 10. Особливості порядку проведення виборів народних депутатів України	145
§ 11. Процедурні особливості місцевих виборів	159
§ 12. Відповідальність за порушення виборчого законодавства	168
§ 13. Референдне право і референдний процес	169

ЗМІСТ

§ 14. Поняття і види референдумів. Предмет референдуму	179
§ 15. Реалізація права вимоги референдуму. Порядок його призначення і проведення	182
Запитання для самоконтролю	187

ТЕМА 3. ПОРЯДОК ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ 190

§ 1. Вступ до парламентського права	190
§ 2. Місце парламенту в механізмі державної влади. Еволюція парламентаризму в сучасному світі.	195
§ 3. Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні	206
§ 4. Планування роботи та організація діяльності Верховної Ради України	210
§ 5. Порядок проведення пленарних засідань Верховної Ради	218
§ 6. Формування органів Верховної Ради України. Порядок обрання, призначення та відкликання її посадових осіб	231
§ 7. Здійснення в Україні парламентського контролю. Порядок проведення парламентських слухань	241
Запитання для самоконтролю	252

ТЕМА 4. ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС 253

§ 1. Поняття і основні риси законотворчості	253
§ 2. Поняття, принципи і стадії законодавчого процесу.	258
§ 3. Порядок здійснення права законодавчої ініціативи	266
§ 4. Попередній розгляд та експертиза законопроектів	269
§ 5. Розгляд законопроектів у першому читанні.	275
§ 6. Розгляд законопроектів у другому читанні	277
§ 7. Розгляд законопроектів у третьому читанні.	281
§ 8. Порядок направлення прийнятих законів на підпис главі держави та процедура подолання президентського вето	283
§ 9. Порядок підписання та оприлюднення нормативно-правових актів.	288
Запитання для самоконтролю	290

ТЕМА 5. ПАРЛАМЕНТСЬКІ ПРОЦЕДУРИ 291

§ 1. Поняття і види парламентських процедур	291
§ 2. Процедура внесення змін і доповнень до Конституції України	292
§ 3. Бюджетний процес	301
§ 4. Інавгурація та імпичмент Президента України	309
§ 5. Заслуховування Верховною Радою України щорічних та позачергових послань Президента України. Порядок затвердження Указів глави держави	320
§ 6. Ратифікація та денонсація Верховною Радою України міжнародних договорів	323

§ 7. Участь Верховної Ради України у формуванні органів виконавчої влади. Конституційно-процесуальні основи формування та діяльності Уряду	325
§ 8. Участь Верховної Ради України у формуванні органів судової влади	342
§ 9. Процедура надання Верховною Радою України згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народних депутатів і суддів	345
§ 10. Процедурні аспекти організації діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим	347
Запитання для самоконтролю	353

**ТЕМА 6. ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ
НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ 355**

§ 1. Нормативно-правові засади організації діяльності народних депутатів України. Вступ на посаду та порядок дострокового припинення їх повноважень	355
§ 2. Реалізація прав і обов'язків народного депутата України у парламенті та у виборчому окрузі	364
§ 3. Процедурні особливості реалізації права народного депутата України на депутатський запит та на депутатське звернення	370
§ 4. Формування депутатських груп, фракцій, парламентської більшості, опозиції	375
§ 5. Помічник-консультант народного депутата України	385
Запитання для самоконтролю	389

**ТЕМА 7. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРОЦЕСУАЛЬНІ ЗАСАДИ
УТВОРЕННЯ І ДІЯЛЬНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ
УКРАЇНИ. КОНСТИТУЦІЙНА ЮСТИЦІЯ В УКРАЇНІ. . . . 390**

§ 1. Конституційний Суд України — єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні	390
§ 2. Порядок призначення та дострокового припинення повноважень суддів КСУ .	397
§ 3. Основні засади конституційного провадження, організація роботи КСУ	404
§ 4. Особливості конституційного провадження по окремих категоріях справ . . .	410
§ 5. Процедура прийняття та оприлюднення рішень КСУ, забезпечення виконання його рішень і висновків	416
Запитання для самоконтролю	418

**ТЕМА 8. ПОРЯДОК ОРГАНІЗАЦІЇ І ФУНКЦІОНУВАННЯ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ. 419**

§ 1. Поняття і основні засади місцевого самоврядування	419
§ 2. Порядок організації і проведення сесій місцевих рад, організація роботи їх органів	429

ЗМІСТ

§ 3. Порядок утворення і діяльності виконавчих органів місцевих рад	435
§ 4. Прийняття та оприлюднення рішень місцевих рад і їх виконавчих органів	436
§ 5. Процедура прийняття місцевих бюджетів і внесення змін до них	437
§ 6. Особливості організації місцевого самоврядування в місті Києві	441
Запитання для самоконтролю	444

ТЕМА 9. МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ, СВОБОД ТА ОBOB'ЯЗКІВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ 445

§ 1. Процесуально-правові аспекти інституту громадянства України	445
§ 2. Конституційно-процесуальні основи реалізації права на свободу об'єднання	458
§ 3. Конституційно-процесуальні основи реалізації права на мирні зібрання	471
§ 4. Конституційно-процесуальні основи реалізації права громадян на звернення	473
§ 5. Організація виконання військового обов'язку громадянами України	478
Запитання для самоконтролю	489

ТЕМА 10. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ 491

§ 1. Передумови становлення і особливості розвитку інституту конституційно-правової відповідальності	491
§ 2. Співвідношення конституційно-правової і політичної відповідальності як засобів відповідальності органів влади перед народом	497
§ 3. Поняття і специфіка конституційно-правової відповідальності	505
§ 4. Форми конституційно-правової відповідальності	510
§ 5. Санкції конституційно-правової відповідальності	515
Запитання для самоконтролю	516

ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК 517

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ 548

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА 554

ДОДАТКИ 556

ДОДАТОК 1. Схема виборчого процесу чергових президентських виборів	556
ДОДАТОК 2. Схема виборчого процесу чергових парламентських виборів	557
ДОДАТОК 3. Схема виборчого процесу позачергових парламентських виборів	558
ДОДАТОК 4. Схема законодавчого процесу (ч. 1)	559
ДОДАТОК 4. Схема законодавчого процесу (ч. 2)	560
ДОДАТОК 5. Схема процедури внесення змін до Конституції України	561
ДОДАТОК 6. Схема бюджетного процесу	562
ДОДАТОК 7. Схема процедури імпічменту Президента України	563

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

Владислав Едуардович ТЕЛІШКО

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА КОНСТИТУЦІЙНО- ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

Керівник видавничих проектів – *Б. А. Сладкевич*
Дизайн обкладинки – *Б. В. Борисов*
Редактор – *Л. І. Єрсова*
Коректор – *С. С. Савченко*

Підписано до друку 24.10.2008. Формат 60x84 1/16.
Друк офсетний. Гарнітура PetersburgC.
Умовн. друк. арк. 31,95.
Наклад 1000 прим.

Видавництво «Центр учбової літератури»
вул. Електриків, 23
м. Київ, 04176
тел./факс 425-01-34, тел. 451-65-95, 425-04-47, 425-20-63
8-800-501-68-00 (безкоштовно в межах України)
e-mail: office@uabook.com
сайт: WWW.CUL.COM.UA

Свідоцтво ДК № 2458 від 30.03.2006